

ANNUAIRE
DE LA
COMMISSION
DU DROIT
INTERNATIONAL

1981

Volume II
Deuxième partie

*Rapport de la Commission
à l'Assemblée générale
sur les travaux
de sa trente-troisième session*

NATIONS UNIES



ANNUAIRE
DE LA
COMMISSION
DU DROIT
INTERNATIONAL

1981

*Volume II
Deuxième partie*

*Rapport de la Commission
à l'Assemblée générale
sur les travaux
de sa trente-troisième session*

NATIONS UNIES

New York, 1982



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.

Le titre *Annuaire de la Commission du droit international* s'abrège en *Annuaire...*, suivi de la mention de l'année (par exemple, *Annuaire... 1980*).

Pour chaque session de la Commission du droit international, l'*Annuaire* comprend deux volumes :

Volume I : comptes rendus analytiques des séances de la session;

Volume II (1^{re} partie) : rapports des rapporteurs spéciaux et autres documents examinés au cours de la session;

Volume II (2^e partie) : rapport de la Commission à l'Assemblée générale.

Les références à ces ouvrages et les extraits qui en sont donnés se rapportent au texte définitif des volumes de l'*Annuaire* paraissant sous forme de publications des Nations Unies.

A/CN.4/SER.A/1981/Add.1 (Part 2)

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente : F.82.V.4 (Part II)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
<i>Document A/36/10. — Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa trente-troisième session (4 mai-24 juillet 1981)</i>	1
Répertoire des documents de la trente-troisième session	209

DOCUMENT A/36/10*

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa trente-troisième session (4 mai-24 juillet 1981)

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
<i>Abréviations et sigles</i>	5
<i>Note concernant les citations</i>	5
<i>Chapitres</i>	<i>Paragraphes</i>
I. ORGANISATION DE LA SESSION	1-12 6
A. Composition de la Commission	3-5 6
B. Bureau	6-7 6
C. Comité de rédaction.....	8 7
D. Secrétariat	9 7
E. Ordre du jour.....	10-12 7
II. SUCCESSION D'ÉTATS DANS DES MATIÈRES AUTRES QUE LES TRAITÉS.....	13-87 8
A. Introduction	13-85 8
1. Historique des travaux de la Commission	13-61 8
2. Caractéristiques générales du projet d'articles	62-85 15
a) Forme du projet	62-64 15
b) Champ d'application du projet	65-68 15
c) Structure du projet.....	69-71 16
d) Choix des catégories spécifiques de succession	72-75 17
e) Le principe de l'équité.....	76-85 18
B. Recommandation de la Commission	86 19
C. Résolution adoptée par la Commission	87 19
D. Projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat	19
PREMIÈRE PARTIE : DISPOSITIONS GÉNÉRALES.....	19
Article 1 ^{er} . — Portée des présents articles	20
Commentaire	20
Article 2. — Expressions employées	20
Commentaire	20
Article 3. — Cas de succession d'Etats visés par les présents articles	21
Commentaire	21
Article 4. — Application dans le temps des présents articles	22
Commentaire	22
Article 5. — Succession dans d'autres matières	23
Commentaire	23
Article 6. — Droits et obligations de personnes physiques ou morales.....	23
Commentaire	23
DEUXIÈME PARTIE : BIENS D'ÉTAT	24
Section 1. — Introduction	24
Article 7. — Portée des articles de la présente partie	24
Commentaire	24
Article 8. — Biens d'Etat	24
Commentaire	24
Article 9. — Effets du passage des biens d'Etat	25
Commentaire	25
Article 10. — Date du passage des biens d'Etat	26
Commentaire	26
Article 11. — Passage des biens d'Etat sans compensation.....	26
Commentaire	26
Article 12. — Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers	27
Commentaire	27

* Paru initialement comme *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-sixième session, Supplément n° 10*. Texte incorporant le document A/36/10/Corr.1.

	Pages
<i>Section 2. — Dispositions relatives à des catégories spécifiques de succession d'Etats</i>	27
Commentaire	27
Choix entre des règles générales et des règles se rapportant à des biens visés <i>in concreto</i>	28
Distinction entre biens immobiliers et biens mobiliers	28
Critères du rattachement des biens au territoire	28
Aspects spécifiques liés à la mobilité des biens	29
Article 13. — Transfert d'une partie du territoire d'un Etat	29
Commentaire	30
Monnaie	34
Fonds d'Etat	35
Article 14. — Etat nouvellement indépendant	35
Commentaire	36
Article 15. — Unification d'Etats	42
Commentaire	42
Article 16. — Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat	43
Article 17. — Dissolution d'un Etat	43
Commentaire des articles 16 et 17	43
 TROISIÈME PARTIE : ARCHIVES D'ETAT	 47
Observations générales	47
<i>Section 1. — Introduction</i>	49
Article 18. — Portée des articles de la présente partie	49
Commentaire	49
Article 19. — Archives d'Etat	49
Commentaire	49
Article 20. — Effets du passage des archives d'Etat	51
Article 21. — Date du passage des archives d'Etat	51
Article 22. — Passage des archives d'Etat sans compensation	51
Article 23. — Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les archives d'un Etat tiers	51
Commentaire des articles 20, 21, 22 et 23	51
Article 24. — Sauvegarde de l'unité des archives d'Etat	52
Commentaire	53
<i>Section 2. — Dispositions relatives à des catégories spécifiques de succession d'Etats</i>	53
Article 25. — Transfert d'une partie du territoire d'un Etat	53
Commentaire	53
Passage à l'Etat successeur de toutes les archives se rapportant au territoire transféré	53
Archives emportées ou constituées hors du territoire transféré	55
Le lien « archives-territoire »	57
Obligations particulières de l'Etat successeur	58
Délais de remise des archives	58
Bibliothèques d'Etat	59
Article 26. — Etat nouvellement indépendant	60
Commentaire	61
Article 27. — Unification d'Etats	66
Commentaire	66
Article 28. — Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat	67
Article 29. — Dissolution d'un Etat	67
Commentaire des articles 28 et 29	67
 QUATRIÈME PARTIE : DETTES D'ETAT	 71
<i>Section 1. — Introduction</i>	71
Article 30. — Portée des articles de la présente partie	71
Commentaire	71
Article 31. — Dette d'Etat	71
Commentaire	71
Notion de dette et rapports qu'elle établit	71
Exclusion des dettes d'un Etat autre que l'Etat prédécesseur	72
Exclusion des dettes d'un organe non étatique	73
Question des « dettes odieuses »	78
Définition de la dette d'Etat	79
Article 32. — Effets du passage des dettes d'Etat	79
Commentaire	79
Article 33. — Date du passage des dettes d'Etat	79
Commentaire	80
Article 34. — Effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers	80
Commentaire	80
<i>Section 2. — Dispositions relatives à des catégories spécifiques de succession d'Etats</i>	83
Commentaire	83
Article 35. — Transfert d'une partie du territoire d'un Etat	83
Commentaire	83
Article 36. — Etat nouvellement indépendant	90
Commentaire	90

<i>Chapitres</i>			<i>Pages</i>
	Décolonisation ancienne		92
	Décolonisation postérieure à la seconde guerre mondiale.....		93
	Situation financière des Etats nouvellement indépendants		98
	Règle exprimée à l'article 36.....		101
	Article 37. — Unification d'Etats		105
	Commentaire		105
	Article 38. — Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat.....		107
	Article 39. — Dissolution d'un Etat		107
	Commentaire des articles 38 et 39.....		108
		<i>Paragraphes</i>	
III.	QUESTION DES TRAITÉS CONCLUS ENTRE ETATS ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES OU ENTRE DEUX OU PLUSIEURS ORGANISATIONS INTERNATIONALES	88-129	115
	A. Introduction	88-128	115
	1. Aperçu historique des travaux de la Commission	88-107	115
	2. Remarques d'ordre général relatives au projet d'articles	108-128	118
	a) Forme du projet	108	118
	b) Rapports avec la Convention de Vienne.....	109-118	118
	c) Approche méthodologique.....	119-128	119
	B. Projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales	129	121
	Texte des articles du projet adoptés par la Commission en deuxième lecture		121
	PREMIÈRE PARTIE : INTRODUCTION		121
	Article 1 ^{er} . — Portée des présents articles		121
	Commentaire		121
	Article 2. — Expressions employées		121
	Commentaire		122
	Article 3. — Accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles.....		126
	Commentaire		126
	Article 4. — Non-rétroactivité des présents articles		127
	Commentaire		127
	Article 5. — Traités constitutifs d'organisations internationales et traités adoptés au sein d'une organisation internationale		127
	Commentaire		127
	DEUXIÈME PARTIE : CONCLUSION ET ENTRÉE EN VIGUEUR DES TRAITÉS.....		128
	Section 1. — Conclusion des traités.....		128
	Article 6. — Capacité des organisations internationales de conclure des traités.....		128
	Commentaire		128
	Article 7. — Pleins pouvoirs et pouvoirs.....		129
	Commentaire		129
	Article 8. — Confirmation ultérieure d'un acte accompli sans autorisation		131
	Commentaire		131
	Article 9. — Adoption du texte		131
	Commentaire		131
	Article 10. — Authentification du texte.....		132
	Commentaire		133
	Article 11. — Modes d'expression du consentement à être lié par un traité		133
	Commentaire		133
	Article 12. — Expression, par la signature, du consentement à être lié par un traité		133
	Commentaire		134
	Article 13. — Expression, par l'échange d'instruments constituant un traité, du consentement à être lié par un traité		134
	Commentaire		134
	Article 14. — Expression, par la ratification, un acte de confirmation formelle, l'acceptation ou l'approbation, du consentement à être lié par un traité.....		134
	Commentaire		134
	Article 15. — Expression, par l'adhésion, du consentement à être lié par un traité.....		135
	Commentaire		135
	Article 16. — Echange ou dépôt des instruments de ratification, d'un acte de confirmation formelle, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion		135
	Commentaire		135
	Article 17. — Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes		135
	Commentaire		136
	Article 18. — Obligation de ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur		136
	Commentaire		136
	Section 2. — Réserves.....		136
	Commentaire		136
	Article 19. — Formulation des réserves		139
	Commentaire		139

<i>Chapitres</i>		<i>Pages</i>
	Article 20. — Acceptation des réserves et objections aux réserves.....	139
	Commentaire	139
	Article 21. — Effets juridiques des réserves et des objections aux réserves	140
	Article 22. — Retrait des réserves et des objections aux réserves	141
	Article 23. — Procédure relative aux réserves	141
	Commentaire des articles 21, 22 et 23.....	141
	<i>Section 3. — Entrée en vigueur des traités et application à titre provisoire</i>	<i>141</i>
	Article 24. — Entrée en vigueur.....	141
	Article 25. — Application à titre provisoire	141
	Commentaire des articles 24 et 25	142
	TROISIÈME PARTIE : RESPECT, APPLICATION ET INTERPRÉTATION DES TRAITÉS.....	142
	<i>Section 1.' — Respect des traités</i>	<i>142</i>
	Article 26. — <i>Pacta sunt servanda</i>	142
	Commentaire	142
	<i>Paragraphes</i>	
IV.	RESPONSABILITÉ DES ETATS	130-161 143
A.	Introduction : achèvement de la première lecture de la première partie du projet d'articles (Origine de la responsabilité internationale).....	130-132 143
B.	Commencement de l'étude de la deuxième partie du projet d'articles (Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale).....	133-144 143
C.	Examen du sujet de la présente session.....	145-161 145
V.	RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE POUR LES CONSÉQUENCES PRÉJUDICIAIBLES DÉCOULANT D'ACTIVITÉS QUI NE SONT PAS INTERDITES PAR LE DROIT INTERNATIONAL	162-199 147
A.	Introduction	162-164 147
B.	Examen du sujet de la présente session.....	165-199 147
1.	Caractère général du deuxième rapport	166-169 147
2.	Questions préliminaires	170-174 148
3.	Règles comportant un critère d'équilibre entre les intérêts en présence	175-181 149
4.	Accidents imprévus	182-183 150
5.	Portée et contenu	184-194 151
6.	Programme des travaux futurs	195-199 153
VI.	IMMUNITÉS JURIDICTIONNELLES DES ETATS ET DE LEURS BIENS	200-227 154
A.	Introduction	200-227 154
1.	Aperçu historique des travaux de la Commission	200-207 154
2.	Examen du sujet à la présente session.....	208-227 155
B.	Projet d'articles relatif aux immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens	160
	PREMIÈRE PARTIE : INTRODUCTION.....	160
	Article 1 ^{er} . — Portée des présents articles	160
	DEUXIÈME PARTIE : PRINCIPES GÉNÉRAUX	160
	Article 6. — Immunités des Etats	160
VII.	STATUT DU COURRIER DIPLOMATIQUE ET DE LA VALISE DIPLOMATIQUE NON ACCOMPAGNÉE PAR UN COURRIER DIPLOMATIQUE	228-249 161
A.	Introduction	228-229 161
B.	Examen du sujet à la présente session	230-249 161
1.	Champ d'application du projet d'articles.....	233-237 161
2.	Expressions employées.....	238-241 162
3.	Principes généraux.....	242-244 163
4.	Autres remarques concernant l'étude du sujet.....	245-249 164
VIII.	AUTRES DÉCISIONS ET CONCLUSIONS	250-284 166
A.	Relations entre les Etats et les organisations internationales (deuxième partie du sujet)	250 166
B.	Programme et méthodes de travail de la Commission	251-261 166
C.	Rapports avec la Cour internationale de Justice	262-263 168
D.	Coopération avec d'autres organismes.....	264-275 169
1.	Comité européen de coopération juridique.....	265-267 169
2.	Comité juridique interaméricain.....	268-271 170
3.	Comité juridique consultatif africano-asiatique.....	272-273 170
4.	Commission arabe du droit international.....	274-275 171
E.	Date et lieu de la trente-quatrième session.....	276 171
F.	Représentation à la trente-sixième session de l'Assemblée générale	277 171
G.	Séminaire de droit international	278-284 171

ANNEXES

	<i>Pages</i>
I. Observations des gouvernements concernant le projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, adopté par la Commission du droit international à ses trente et unième et trente-deuxième sessions.....	173
II. Observations des gouvernements et des principales organisations internationales concernant les articles 1 à 60 du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, adoptés par la Commission du droit international à ses vingt-sixième, vingt-septième, vingt-neuvième, trentième et trente et unième sessions.....	183
III. Correspondance entre les articles du projet sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat adoptés définitivement par la Commission du droit international à sa trente-troisième session et les articles du projet sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités adoptés provisoirement à des sessions antérieures de la Commission	207

ABRÉVIATIONS ET SIGLES

AELE	Association européenne de libre-échange
AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
Banque mondiale	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BIRD	
CAEM	Conseil d'assistance économique mutuelle
CDI	Commission du droit international
CICR	Comité international de la Croix-Rouge
CIJ	Cour internationale de Justice
Communauté	Communauté économique européenne
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
CPJI	Cour permanente de justice internationale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
ILA	International Law Association
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Organisation des Etats américains
OIT	Organisation internationale du Travail
OLP	Organisation de libération de la Palestine
OMCI	Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime
OMPI	Organisation mondiale de la propriété intellectuelle
OMS	Organisation mondiale de la santé
PNB	produit national brut
SDN	Société des Nations
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche

*

* *

<i>C.I.J. Mémoires</i>	<i>CIJ, Mémoires, plaidoiries et documents</i>
<i>C.I.J. Recueil</i>	<i>CIJ, Recueil des arrêts, avis consultatifs et ordonnances</i>
<i>C.P.J.I., série A</i>	<i>CPJI, Recueil des arrêts (n° 1-24, jusqu'en 1930 incl.)</i>
<i>C.P.J.I., série B</i>	<i>CPJI, Recueil des avis consultatifs (n° 1-18, jusqu'en 1930 incl.)</i>
<i>C.P.J.I., série A/B</i>	<i>CPJI, Arrêts, ordonnances et avis consultatifs (à partir de 1931)</i>

*

* *

NOTE CONCERNANT LES CITATIONS

Dans les citations, les mots ou les passages en italique suivis d'un astérisque ne figurent pas en italique dans le texte original.

Chapitre premier

ORGANISATION DE LA SESSION

1. La Commission du droit international, créée en application de la résolution 174 (II) de l'Assemblée générale, du 21 novembre 1947, a, conformément à son statut (joint en annexe à ladite résolution et modifié ultérieurement), tenu sa trente-troisième session à son siège permanent, à l'Office des Nations Unies à Genève, du 4 mai au 24 juillet 1981.

2. Le présent rapport rend compte des travaux accomplis par la Commission au cours de cette session. Le chapitre II, qui porte sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, contient un exposé des travaux de la Commission sur le sujet et le texte des trente-neuf articles qui constituent l'ensemble du projet relatif à la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat ainsi que les commentaires relatifs à ces articles que la Commission a définitivement approuvés. Le chapitre III, relatif à la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, contient un exposé des travaux de la Commission sur le sujet et le texte des vingt-six articles ainsi que des commentaires y relatifs que la Commission a définitivement approuvés à la présente session. Le chapitre IV, qui traite de la responsabilité des Etats, le chapitre V, qui se rapporte à la question de la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, le chapitre VI, qui a trait aux immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens, et le chapitre VII, qui est consacré au statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, contiennent un exposé des travaux que la Commission a consacrés à chacun de ces sujets à sa présente session. Enfin, le chapitre VIII porte sur la deuxième partie du sujet relatif aux relations entre les Etats et les organisations internationales et sur le programme et les méthodes de travail de la Commission ainsi que sur un certain nombre de questions administratives et autres.

A. — Composition de la Commission

3. La Commission était composée des membres suivants :

M. George H. ALDRICH (Etats-Unis d'Amérique);
M. Julio BARBOZA (Argentine);
M. Mohammed BEDJAOUI (Algérie);
M. B. BOUTROS GHALI (Egypte);
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. S. P. JAGOTA (Inde);
M. Frank X. J. C. NJENGA (Kenya);
M. Nikolaï OUCHAKOV (Union des Républiques socialistes soviétiques);
M. Christopher Walter PINTO (Sri Lanka);
M. Robert Q. QUENTIN-BAXTER (Nouvelle-Zélande);
M. Paul REUTER (France);
M. Willem RIPHAGEN (Pays-Bas);
M. Milan ŠAHOVIĆ (Yougoslavie);
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. A sa 1645^e séance, le 6 mai 1981, la Commission a élu M. George H. Aldrich (Etats-Unis d'Amérique) au siège laissé vacant par la démission de M. Stephen M. Schwebel, élu membre de la Cour internationale de Justice.

5. A la 1688^e séance de la Commission, le 10 juillet 1981, le Président a déclaré qu'il avait reçu une lettre de M. Senjin Tsuruoka dans laquelle celui-ci présentait sa démission du poste de membre de la Commission. Le Président a annoncé qu'à une séance privée la Commission avait pris acte de la lettre de M. Tsuruoka et qu'une lettre avait été envoyée à ce dernier pour l'en informer. Le Président a annoncé en outre qu'à la demande de M. Tsuruoka il avait adressé au Secrétaire général une lettre lui transmettant une copie de la lettre de démission.

B. — Bureau

6. A ses 1643^e et 1688^e séances, le 4 mai et le 10 juillet 1981, la Commission a élu le bureau suivant :

Président : M. Doudou Thiam;
Premier vice-président : M. Robert Q. Quentin-Baxter;
Deuxième vice-président : M. Milan Šahović;
Président du Comité de rédaction : M. Senjin Tsuruoka; puis M. Leonardo Díaz-González;
Rapporteur : M. Laurel B. Francis.

7. A la présente 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 1650^e séance, le 13 mai 1981, la Commission, sur recommandation du Bureau élargi, a constitué pour la session un groupe de planification chargé d'examiner les questions relatives à l'organisation des travaux de la Commission ainsi qu'à son programme et à ses méthodes de travail et de faire rapport à ce sujet au Bureau élargi. Le Bureau élargi a nommé M. Robert Q. Quentin-Baxter président du Groupe de planification, qui se composait en outre des membres suivants : M. Julio Barboza, M. Mohammed Bedjaoui, M. Laurel B. Francis, M. Frank X. J. C. Njenga, M. Nikolaï Ouchakov, M. Christopher W. Pinto, M. Willem Riphagen, M. Milan Šahović, M. Abdul Hakim Tabibi et sir Francis Vallat.

C. — Comité de rédaction

8. A sa 1647^e séance, le 8 mai 1981, la Commission a nommé un comité de rédaction composé des membres suivants : M. George H. Aldrich, M. Mohammed Bedjaoui, M. Juan José Calle y Calle, M. Emmanuel Kodjoe Dadzie, M. Leonardo Díaz González, M. S. P. Jagota, M. Frank X. J. C. Njenga, M. Nikolaï Ouchakov, M. Paul Reuter, M. Abdul Hakim Tabibi, sir Francis Vallat et M. Alexander Yankov. A la même séance, la Commission a élu M. Senjin Tsuruoka président du Comité de rédaction. M. Tsuruoka s'étant ultérieurement démis de ses fonctions à la Commission, celle-ci a élu M. Leonardo Díaz González président du Comité de rédaction à sa 1688^e séance, le 10 juillet 1981. M. Laurel B. Francis a aussi pris part aux travaux du Comité en qualité de rapporteur de la Commission. Les membres de la Commission qui n'étaient pas membres du Comité ont été invités à assister à ses réunions, et plusieurs d'entre eux y ont participé.

D. — Secrétariat

9. 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 du Bureau des affaires juridiques, a rempli les fonctions de secrétaire de la Commission et, en l'absence du Conseiller juridique, a représenté le Secrétaire général. M. Eduardo Valencia-Ospina, juriste hors classe, a exercé les fonctions de secrétaire adjoint de la Commission, et M. Andronico O. Adede, juriste hors classe, M. Larry D. Johnson et M. Shinya Murase, juristes, celles de sous-secrétaires.

E. — Ordre du jour

10. A sa 1643^e séance, le 4 mai 1981, la Commission a adopté pour sa trente-troisième session l'ordre du jour ci-après :

1. Nomination à des sièges devenus vacants (article 11 du statut).
2. Succession d'Etats dans des matières autres que les traités.
3. Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.
4. Responsabilité des Etats.
5. Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international.
6. Droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation.
7. Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens.
8. Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique.
9. Relations entre les Etats et les organisations internationales (deuxième partie du sujet).
10. Programme et méthodes de travail.
11. Coopération avec d'autres organismes.
12. Date et lieu de la trente-quatrième session.
13. Questions diverses.

11. La Commission a examiné au fond tous les points de son ordre du jour à l'exception du point 6 (Droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation) et du point 9 (Relations entre les Etats et les organisations internationales [deuxième partie du sujet]). Au cours de la session, elle a tenu 55 séances publiques (de la 1643^e à la 1697^e séance) et 2 séances privées (le 6 mai et le 7 juillet 1981). En outre, le Comité de rédaction a tenu 19 séances, le Bureau élargi de la Commission 5 séances et le Groupe de planification 2 séances.

12. Vu le temps nécessaire pour achever la deuxième lecture du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat et pour commencer la deuxième lecture du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, le Comité de rédaction n'a pas pu examiner tous les projets d'articles relatifs à ce dernier sujet ainsi qu'aux autres sujets à l'ordre du jour qui lui avaient été renvoyés à la présente session. Il était entendu, toutefois, que le Comité de rédaction restait saisi de ces articles et qu'il les examinerait au cours de la trente-quatrième session de la Commission, à moins que celle-ci n'en décide autrement à cette session-là. Les articles en question étaient les suivants : article 2, paragraphe 1, al. *h*, et articles 27 à 41 du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales; articles 1 à 5 relatifs à la deuxième partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats; articles 7 à 11 du projet d'articles sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens; et articles 1 à 6 du projet d'articles sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique.

Chapitre II

SUCCESSION D'ÉTATS DANS DES MATIÈRES AUTRES QUE LES TRAITÉS

A. — Introduction

1. HISTORIQUE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

13. A sa première session, en 1949, la Commission du droit international avait inscrit la « Succession d'Etats et de gouvernements » parmi les quatorze matières choisies en vue de leur codification, sans toutefois donner la priorité à l'étude de ce sujet¹. A sa quatorzième session, en 1962, la Commission décida d'inscrire ce sujet à son programme de travail, compte tenu du fait qu'au paragraphe 3, al. a, de sa résolution 1686 (XVI) du 18 décembre 1961, relative aux travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international, l'Assemblée générale recommandait à la Commission « d'inscrire sur la liste de ses travaux prioritaires la question de la succession d'Etats et de gouvernements »².

14. A sa quatorzième session, la Commission, à sa 637^e séance tenue le 7 mai 1962, constitua une sous-commission sur la question de la succession d'Etats et de gouvernements, et la chargea de formuler des suggestions sur la portée du sujet, sur la manière d'en aborder l'étude et sur les moyens de réunir la documentation nécessaire. La Sous-Commission, composée des dix membres suivants : M. Lachs (président), M. Bartoš, M. Briggs, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Liu, M. Rosenne, M. Tabibi et M. Tounkine, tint deux séances les 16 mai et 21 juin 1962³.

15. Compte tenu des propositions de la Sous-Commission, la Commission prit quelques décisions de procédure à ses 668^e et 669^e séances, les 26 et 27 juin 1962. Elle décida notamment que la Sous-Commission se réunirait à Genève en janvier 1963 pour poursuivre ses travaux, que le Secrétariat entreprendrait des études sur certains aspects de la question, et que le point intitulé « Rapport de la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements » serait inscrit à l'ordre du jour de sa quinzième session⁴.

16. Conformément aux dispositions pertinentes du statut de la Commission, le Secrétaire général envoya aux gouvernements des Etats Membres une note circulaire par laquelle il les pria de lui communiquer le texte

de tous traités, lois, décrets, règlements, correspondance diplomatique, etc., ayant trait au processus de la succession et intéressant les Etats qui avaient accédé à l'indépendance depuis la seconde guerre mondiale⁵.

17. Par sa résolution 1765 (XVII), du 20 novembre 1962, l'Assemblée générale recommandait à la Commission de

poursuivre ses travaux sur la succession d'Etats et de gouvernements, en tenant compte des vues exprimées lors de la dix-septième session de l'Assemblée générale et du rapport de la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements et en prenant dûment en considération les vues des Etats qui ont accédé à l'indépendance depuis la seconde guerre mondiale.

18. La Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements se réunit à Genève du 17 au 25 janvier 1963, et de nouveau le 6 juin 1963, au début de la quinzième session de la CDI. A l'issue de ses travaux, elle adopta le rapport de son président, que la CDI annexa à son rapport sur sa quinzième session⁶. Ce rapport contenait les conclusions de la Sous-Commission sur la portée de la question de la succession d'Etats et de gouvernements ainsi que ses recommandations quant à la façon dont la Commission devait concevoir l'étude de cette question; en outre, il était accompagné de deux appendices, qui reproduisaient respectivement les comptes rendus analytiques des séances tenues par la Sous-Commission en janvier 1963 et le 6 juin de la même année, et les mémoires et documents de travail présentés à la Sous-Commission par M. Elias, M. Tabibi, M. Rosenne, M. Castrén, M. Bartoš et M. Lachs (président de la Sous-Commission)⁷.

19. A sa quinzième session, la Commission, à sa 702^e séance tenue le 18 juin 1963, examina le rapport de la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements, présenté par le Président de la Sous-Commission, lequel exposa les conclusions et recommandations de la Sous-Commission. La Commission adopta le rapport de la Sous-Commission à l'unanimité et donna son approbation générale aux recommandations qui y étaient contenues. La Sous-Commission ayant proposé que la Commission rappellât aux gouvernements la note circulaire du Secrétaire général (voir par. 16 ci-dessus), la Commission demanda au Secrétaire d'obtenir davantage de renseignements sur la pratique des Etats. En même temps, la Commission nomma

¹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10 (A/925)*, p. 3, par. 16.

² *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 210, doc. A/5209, par. 60.

³ *Ibid.*, p. 209, 210 et 211, par. 54, 55, 70 et 71.

⁴ *Ibid.*, p. 211, par. 72 et 74.

⁵ *Ibid.*, par. 73.

⁶ *Annuaire... 1963*, vol. II, p. 271, doc. A/5509, annexe II.

⁷ *Ibid.*, p. 273 et 292, doc. A/5509, annexe II, appendices I et II.

M. Lachs rapporteur spécial sur la question de la succession d'Etats et de gouvernements⁸.

20. La Commission fit sienne l'opinion de la Sous-Commission selon laquelle l'objectif devrait être l'« étude et la détermination de l'état actuel du droit et de la pratique en matière de succession d'Etats et la préparation d'un projet d'articles sur la question, eu égard aux nouveaux développements du droit international ». Plusieurs membres soulignèrent que, en raison du phénomène moderne de la décolonisation, il fallait « consacrer une attention particulière aux problèmes intéressant les nouveaux Etats ». La Commission trouva « pleinement justifiée la priorité donnée à l'étude de la question de la succession d'Etats », et elle déclara que la succession de gouvernements ne serait considérée pour le moment que « dans la mesure [...] nécessaire pour compléter l'étude sur la succession d'Etats ». La Commission jugea également « indispensable l'établissement d'une certaine coordination entre les rapporteurs spéciaux sur le droit des traités, la responsabilité des Etats et la succession d'Etats », respectivement. La Commission fit aussi sienne l'opinion de la Sous-Commission selon laquelle la succession en matière de traités devrait être « examinée dans le cadre de la succession d'Etats, plutôt que dans celui du droit des traités ». La Commission accepta le plan général, l'ordre de priorité des rubriques et la division détaillée du sujet recommandés par la Sous-Commission, étant entendu que l'objectif était d'énoncer des « principes directeurs qui guideront le Rapporteur spécial » et que l'approbation par la Commission « ne porte pas préjudice à la position de chaque membre à l'égard du fond des questions mentionnées dans le programme ». Conformément au plan proposé par la Sous-Commission, le sujet fut divisé en trois rubriques comme suit : a) la succession en matière de traités; b) la succession et les droits et obligations découlant d'autres sources que des traités; c) la succession et la qualité de membre des organisations internationales⁹.

21. Dans sa résolution 1902 (XVIII), du 18 novembre 1963, l'Assemblée générale, notant que les travaux de codification concernant la succession d'Etats et de gouvernements progressaient de façon satisfaisante, recommandait à la CDI de poursuivre ses travaux sur le sujet

en tenant compte des vues exprimées lors de la dix-huitième session de l'Assemblée générale, du rapport de la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements et des observations qui pourraient être communiquées par les gouvernements, et en se référant, le cas échéant, aux vues des Etats qui ont accédé à l'indépendance depuis la seconde guerre mondiale.

22. A sa seizième session, en 1964, la Commission adopta son programme de travail pour 1965 et 1966 et, en prévision de l'expiration du mandat de ses membres en 1966, elle décida de consacrer les sessions qu'elle tiendrait ces deux années-là aux travaux de codification qui étaient alors en cours sur le droit des traités et les missions spéciales. La question de la succession d'Etats et

de gouvernements serait traitée dès que l'étude de ces deux autres sujets et celle des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales auraient été achevées¹⁰. En conséquence, la Commission n'examina pas le sujet de la succession d'Etats et de gouvernements à ses seizième, dix-septième et dix-huitième sessions, tenues respectivement en 1964, 1965/1966 et 1966. A sa dix-huitième session, la Commission décida d'inscrire le sujet de la succession d'Etats et de gouvernements à l'ordre du jour provisoire de sa dix-neuvième session¹¹.

23. Dans ses résolutions 2045 (XX) du 8 décembre 1965 et 2167 (XXI) du 5 décembre 1966, l'Assemblée générale avait pris note avec approbation du programme de travail de la CDI mentionné dans ses rapports sur ses seizième, dix-septième et dix-huitième sessions. Dans sa résolution 2045 (XX), l'Assemblée recommandait à la Commission de poursuivre « dans la mesure du possible » ses travaux sur la succession d'Etats et de gouvernements, « en tenant compte des vues et observations mentionnées dans la résolution 1902 (XVIII) de l'Assemblée générale », et, dans sa résolution 2167 (XXI), elle recommandait que la Commission poursuive ses travaux « en tenant compte des vues et des considérations indiquées dans les résolutions 1765 (XVII) et 1902 (XVIII) ».

24. A sa dix-neuvième session, en 1967, la CDI prit de nouvelles dispositions au sujet de ses travaux sur la succession d'Etats et de gouvernements¹². A cet effet, elle tint compte du plan général que la Sous-Commission avait proposé pour ce sujet dans son rapport présenté en 1963 (voir par. 20 ci-dessus), ainsi que du fait que M. Lachs, rapporteur spécial en la matière, n'était plus membre de la Commission en raison de son élection à la CIJ en décembre 1966. Pour accélérer ses travaux et suivant une suggestion antérieure de M. Lachs, la CDI décida de répartir le sujet de la succession d'Etats et de gouvernements entre plusieurs rapporteurs spéciaux. Se fondant sur la division du sujet en trois rubriques qui avait été initialement proposée dans le rapport de la Sous-Commission et que la Commission avait acceptée, la CDI décida de nommer des rapporteurs spéciaux pour deux de ces rubriques : sir Humphrey Waldock, ancien rapporteur spécial pour le droit des traités, fut nommé rapporteur spécial sur « la succession en matière de traités », et M. Mohammed Bedjaoui rapporteur spécial sur « la succession et les droits et obligations découlant d'autres sources que des traités ». La Commission décida de ne pas s'occuper, pour le moment, de la troisième rubrique du plan proposé par la Sous-Commission, à savoir « la succession et la qualité de membre des organisations internationales », estimant que celle-ci était liée à la fois à la succession en matière de traités et aux relations entre les Etats et les organisations internationales. C'est pourquoi la Commission ne désigna pas de rapporteur spécial pour cette rubrique.

¹⁰ *Annuaire...* 1964, vol. II, p. 239, doc. A/5809, par. 36 et 37.

¹¹ *Annuaire...* 1966, vol. II, p. 303, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, par. 74.

¹² *Annuaire...* 1967, vol. II, p. 406, doc. A/6709/Rev.1, par. 38 à 41.

⁸ *Ibid.*, p. 234 et 235, doc. A/5509, par. 56 à 61.

⁹ *Ibid.*, p. 272, doc. A/5509, annexe II, sect. E.

25. En ce qui concerne « la succession en matière de traités », la CDI fit remarquer qu'elle avait déjà décidé, en 1963, de donner la priorité à cet aspect de la question et que la décision prise par l'Assemblée générale, dans sa résolution 2166 (XXI) du 5 décembre 1966, de convoquer une conférence sur le droit des traités pour 1968 et 1969 en avait rendu la codification plus urgente. C'est pourquoi elle décida qu'à partir de sa vingtième session, en 1968, elle ferait avancer aussi rapidement que possible les travaux sur cet aspect du problème. La Commission estima que le deuxième aspect de la question, à savoir « la succession et les droits et obligations découlant d'autres sources que des traités », étant varié et complexe, exigerait certaines études préparatoires. A sa vingtième session, la CDI jugea souhaitable d'achever l'étude de la succession en matière de traités si possible pendant la durée restant à courir du mandat des membres qui la composaient à l'époque¹³.

26. Les décisions susmentionnées de la CDI recueillirent l'approbation générale à la Sixième Commission aux vingt-deuxième et vingt-troisième sessions de l'Assemblée générale. Celle-ci, par sa résolution 2272 (XXII) du 1^{er} décembre 1967, prenait note avec approbation du programme de travail pour 1968 proposé par la CDI et, reprenant les termes de sa résolution 2167 (XXI), recommandait à cette dernière de poursuivre ses travaux sur la succession d'Etats et de gouvernements « en tenant compte des vues et des considérations indiquées dans les résolutions 1765 (XVII) et 1902 (XVIII) de l'Assemblée générale ». A la vingt-troisième session de l'Assemblée générale, il était noté avec satisfaction que, à la suite de la recommandation de l'Assemblée générale, la CDI avait commencé à examiner de manière approfondie la question de la succession d'Etats et de gouvernements et que certains progrès avaient déjà été réalisés lors de la vingtième session de la Commission. Dans sa résolution 2400 (XXIII) du 11 décembre 1968, l'Assemblée générale, une nouvelle fois, prenait note avec approbation du programme de travail envisagé par la CDI et recommandait à celle-ci de poursuivre ses travaux sur la succession d'Etats et de gouvernements « en tenant compte des vues et des considérations indiquées dans les résolutions 1765 (XVII) et 1902 (XVIII) de l'Assemblée générale ». Par la suite, l'Assemblée formulait la même recommandation dans sa résolution 2501 (XXIV) du 12 novembre 1969.

27. 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, la CDI adopta un projet final de trente-neuf articles sur la succession d'Etats en matière de traités¹⁴. Par sa résolution 3496 (XXX) du 15 décembre 1975, l'Assemblée générale décidait 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 se réunit à Vienne du 4 avril au 6 mai 1977. Dans son rapport sur sa session de 1977, la Conférence recommanda que l'Assemblée générale décide de réunir à nouveau la Conférence pendant le premier semestre de 1978 pour une session finale de quatre semaines¹⁵. Après avoir examiné ce rapport, l'Assemblée générale approuvait, 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 ou, au besoin, de quatre semaines. A la reprise de la session, qui se tint à Vienne du 31 juillet au 23 août 1978, la Conférence acheva l'examen du projet d'articles et adopta, le 23 août 1978, le texte de la Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités¹⁶.

28. A la suite de sa désignation en 1967 comme rapporteur spécial, M. Bedjaoui avait 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 traités¹⁷. 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. Après examen de ce rapport, la Commission prit la même année plusieurs décisions, dont une concernant la délimitation et l'intitulé du sujet et une autre la priorité à accorder à un aspect particulier de la succession d'Etats.

29. Faisant siennes les recommandations contenues dans le premier rapport du Rapporteur spécial, la Commission estima que le critère de délimitation entre le sujet qui avait été 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 décida, comme l'avait suggéré le Rapporteur spécial, de supprimer de l'intitulé du sujet toute mention des « sources », afin d'éviter toute ambiguïté quant à sa délimitation. En conséquence, la Commission modifia cet intitulé et remplaça 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 »¹⁸.

30. L'Assemblée générale entérinait cette décision au paragraphe 4, al. b, de sa résolution 2634 (XXV) du

¹³ Voir *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 233, doc. A/7209/Rev.1, par. 103 et 104.

¹⁴ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 178 et suiv., doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D.

¹⁵ *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités*, vol. III, *Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.79.V.10), p. 151, doc. A/CONF.80/15, par. 26.

¹⁶ Pour le texte de la Convention (ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1978 »), *ibid.*, p. 197. La Convention a été ouverte à la signature de tous les Etats jusqu'au 31 août 1979, au Siège de l'ONU, à New York. Elle est sujette à ratification et reste ouverte à l'adhésion de tout Etat.

¹⁷ *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 96, doc. A/CN.4/204.

¹⁸ *Ibid.*, p. 225, doc. A/7209/Rev.1, par. 46.

12 novembre 1970, par lequel elle recommandait 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 que la Commission avait prise 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 serait nécessaire pour compléter l'étude sur la succession d'Etats¹⁹.

31. Ainsi qu'il est indiqué plus haut (par. 28), 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 son rapport sur les travaux de sa vingtième session, la CDI notait 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 prédécesseur, problèmes territoriaux, condition des habitants, droits acquis) et ont présenté à ce propos des observations de caractère préliminaire.

La CDI ajoutait que, 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 sujet²⁰.

La CDI relevait aussi que l'opinion dominante de ses membres était qu'il convenait de commencer par examiner les aspects économiques de la succession, et indiquait :

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 la 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 Commission²¹.

32. Le deuxième rapport du Rapporteur spécial²², présenté à la CDI à sa vingt et unième session, en 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 notait qu'au cours de la discussion du sujet 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 de la question, avaient 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 ». La Commission indiquait qu'elle avait « prié le Rapporteur spécial de préparer un autre rapport contenant un projet d'articles sur la succession d'Etats en matière économique et financière ». Elle précisait, en outre, qu'elle avait « pris acte de l'intention du Rapporteur spécial de consacrer son prochain rapport aux biens et dettes publics »²³.

33. De 1970 à 1972, aux vingt-deuxième, vingt-troisième et vingt-quatrième sessions de la Commission, le Rapporteur spécial présenta à la CDI trois rapports : son troisième rapport²⁴ en 1970, son quatrième²⁵ en 1971 et son cinquième²⁶ en 1972. Chacun de ces rapports était consacré à la succession d'Etats aux biens publics et proposait des articles sur cette matière. Absorbée par d'autres tâches, la Commission ne put examiner aucun de ces rapports au cours de ses vingt-deuxième (1970), vingt-troisième (1971) et vingt-quatrième (1972) sessions. Elle fit toutefois figurer un résumé des troisième et quatrième rapports sur les travaux de sa vingt-troisième session²⁷ et un aperçu du cinquième dans son rapport sur sa vingt-quatrième session²⁸.

34. Aux vingt-cinquième (1970), vingt-sixième (1971) et vingt-septième (1972) sessions de l'Assemblée générale, lors de l'examen des rapports de la CDI par la Sixième Commission, plusieurs représentants é mirent le vœu que l'étude de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités progressât²⁹. 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 ».

35. A la vingt-cinquième session de la Commission, en 1973, le Rapporteur spécial présenta un sixième rapport³⁰ consacré, comme ses trois rapports précé-

¹⁹ *Ibid.*, p. 237 et 238, doc. A/7610/Rev.1, par. 61 et 62.

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

²¹ *Annuaire...* 1971, vol. II (1^{re} partie), p. 167, doc. A/CN.4/247 et Add.1.

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

²³ Voir *Annuaire...* 1971, vol. II (1^{re} partie), p. 361 et suiv., doc. A/8410/Rev.1, par. 77 à 98.

²⁴ *Annuaire...* 1972, vol. II, p. 351 et 352, doc. A/8710/Rev.1, par. 71.

²⁵ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, 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.

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

¹⁹ *Annuaire...* 1963, vol. II, p. 234, doc. A/5509, par. 57.

²⁰ *Annuaire...* 1968, vol. II, p. 228 et 229, doc. A/7209/Rev.1, par. 73 et 78.

²¹ *Ibid.*, p. 229, par. 79.

²² *Annuaire...* 1969, vol. II, p. 70, doc. A/CN.4/216/Rev.1.

dents, à la succession d'Etats en matière de biens publics. Le sixième rapport contenait le texte revu et augmenté du 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 1972³¹. Il présentait une série d'articles ayant trait aux biens publics en général, lesquels 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.

36. A cette même session, la CDI examina le sixième rapport du Rapporteur spécial. Devant la complexité du sujet, la CDI décida, 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'Etat³². Elle adopta la même année en première lecture huit articles³³.

37. L'Assemblée générale, au paragraphe 3, al. *d*, de sa résolution 3071 (XXVIII) du 30 novembre 1973, recommandait 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 ».

38. A la vingt-sixième session de la Commission, en 1974, le Rapporteur spécial présenta un septième rapport, consacré exclusivement à la succession d'Etats en matière de biens d'Etat³⁴. Le rapport contenait vingt-deux articles accompagnés de commentaires, qui faisaient suite aux huit articles adoptés en 1973. La Commission ne fut pas en mesure d'examiner ce rapport à sa vingt-sixième session, ayant dû consacrer, en application du paragraphe 3, al. *a* et *b*, 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 Etats³⁵.

39. Au paragraphe 4, al. *b*, de la section I de sa résolution 3315 (XXIX) du 14 décembre 1974, l'Assemblée générale recommandait 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 au paragraphe 4, al. *c*, de sa résolution 3495 (XXX) du 15 décembre 1975, au paragraphe 4, al. *c* i, de sa résolution 31/97 du 15 décembre 1976, et au para-

graphe 4, al. *c* i, de sa résolution 32/151 du 19 décembre 1977. Dans cette dernière résolution, l'Assemblée générale ajoutait 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 ».

40. A sa vingt-septième session, en 1975, la Commission examina les articles 9 à 15 et X, Y et Z du projet contenu dans le septième rapport du Rapporteur spécial et les transmit au Comité de rédaction, à l'exception de l'article 10 relatif aux droits de puissance concédante³⁶ sur lequel elle réservait 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 soumit 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 adopta en première lecture, avec quelques modifications, tous les textes soumis par le Comité³⁷.

41. A la vingt-huitième session de la Commission, en 1976, le Rapporteur spécial présenta un huitième rapport³⁸ 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, examina le huitième rapport du Rapporteur spécial et adopta en première lecture le texte de l'alinéa *f* de l'article 3, ainsi que celui des articles 12 à 16³⁹.

42. Lors de l'examen du huitième rapport du Rapporteur spécial concernant les biens d'Etat, certains membres de la Commission exprimèrent l'espoir que le Rapporteur spécial compléterait son projet d'articles sur les biens d'Etat, qui était rédigé en termes abstraits, par des articles expressément consacrés aux archives d'Etat. La Commission, faisant sien cet espoir, nota dans son rap-

³⁶ L'article 10 du projet était libellé comme suit :

« 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. »

³⁷ 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 *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 118 et suiv., doc. A/10010/Rev.1, chap. III, sect. B.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 trente et unième session afin d'achever la première lecture du projet. Voir ci-dessous par. 53.

³⁸ *Annuaire... 1976*, vol. II (1^{re} partie), p. 59, doc. A/CN.4/292.

³⁹ Pour le texte 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 *Annuaire... 1976*, vol. II (2^e partie), p. 117 et suiv., chap. IV, sect. B.2.

³¹ *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 248 et suiv., doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C.

³² Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 206, doc. A/9010/Rev.1, par. 87.

³³ Pour le texte des articles 1 à 8 et des commentaires y relatifs adoptés par la CDI à sa vingt-cinquième session, *ibid.*, par. 92.

³⁴ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 93, doc. A/CN.4/282.

³⁵ *Ibid.*, p. 316, doc. A/9610/Rev.1, par. 160.

port sur sa vingt-huitième session 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 »⁴⁰.

43. A la vingt-neuvième session de la Commission, en 1977, le Rapporteur spécial soumit un neuvième rapport⁴¹, qui traitait de la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat et contenait vingt articles accompagnés de commentaires. A la même session, la Commission examina ces articles, à l'exception de l'article W, ainsi que deux nouveaux articles proposés par le Rapporteur spécial en cours de session, et elle adopta en première lecture les textes des articles 17 à 22⁴².

44. A la trentième session de la Commission, en 1978, le Rapporteur spécial présenta un dixième rapport⁴³, 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).

45. La Commission examina les articles 24 et 25, ainsi que l'article W figurant dans le neuvième rapport du Rapporteur spécial, et adopta des textes pour les articles 23 (sur la base de l'article W)⁴⁴, 24 et 25. Ces trois articles complètent la section 2 (Dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats) et la deuxième partie (Succession en matière de dettes d'Etat) du projet⁴⁵.

46. A cette même session, la Commission revint sur la question des archives d'Etat et consigna dans son rapport 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 »⁴⁶.

47. Egalement à sa trentième session, la Commission reçut un volume de la Série législative des Nations Unies

⁴⁰ *Ibid.*, p. 116, par. 103. Il convient de noter que le Rapporteur spécial a traité diverses questions relatives à la succession d'Etats en matière d'archives dans certains de ses rapports antérieurs, notamment dans son troisième rapport (*Annuaire... 1970*, vol. II, p. 164, doc. A/CN.4/226), son quatrième rapport (*Annuaire... 1971*, vol. II [1^{re} partie], p. 171, doc. A/CN.4/247 et Add.1), son sixième rapport (*Annuaire... 1973*, vol. II, p. 37, doc. A/CN.4/267) et son septième rapport (*Annuaire... 1974*, vol. II [1^{re} partie], p. 108, doc. A/CN.4/282).

⁴¹ *Annuaire... 1977*, vol. II (1^{re} partie), p. 49, doc. A/CN.4/301 et Add.1.

⁴² Pour le texte des articles 17 à 22 et des commentaires y relatifs adoptés par la CDI à sa vingt-neuvième session, voir *Annuaire... 1977*, vol. II (2^e partie), p. 60 et suiv., chap. III, sect. B.2.

⁴³ *Annuaire... 1978*, vol. II (1^{re} partie), p. 225, doc. A/CN.4/313.

⁴⁴ 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 (*ibid.*, p. 240, doc. A/CN.4/L.282).

⁴⁵ Pour le texte des articles 23 à 25 et des commentaires y relatifs adoptés par la CDI à sa trentième session, voir *Annuaire... 1978*, vol. II (2^e partie), p. 126 et suiv., chap. IV, sect. B.2.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 124, par. 122.

intitulé *Documentation concernant la succession d'Etats dans les matières autres que les traités*⁴⁷, 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 Commission⁴⁸, 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.

48. Au paragraphe 4, al. b, de la section I de sa résolution 33/139 du 19 décembre 1978, l'Assemblée générale recommandait 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.

49. A la trente et unième session de la Commission, en 1979, le Rapporteur spécial présenta un onzième rapport, qui portait sur la succession en matière d'archives d'Etat et contenait le texte de six articles supplémentaires (art. A, B, C, D, E et F)⁴⁹.

50. La Commission examina les articles A et C et adopta le texte des articles A et B (l'article C étant devenu l'article B), et elle décida de les joindre au projet, accompagnés des commentaires correspondants, étant entendu que, ce faisant, son intention était que la question de la place qui leur serait attribuée dans le projet serait fixée compte tenu des observations des gouvernements⁵⁰.

51. A la même session, tenant compte de la recommandation susmentionnée de l'Assemblée générale (par. 48), la Commission décida que le Comité de rédaction réexaminerait les vingt-cinq premiers articles du projet. Ces articles avaient été adoptés 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 toutes les modifications qui seraient nécessaires »⁵¹.

52. Le Comité de rédaction réexamina les vingt-cinq articles adoptés à titre provisoire par la CDI à sa vingt-cinquième et de sa vingt-septième à sa trentième session et soumit 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

⁴⁷ Publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.77.V.9.

⁴⁸ Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 206, doc. A/9010/Rev.1, par. 90.

⁴⁹ *Annuaire... 1979*, vol. II (1^{re} partie), p. 71, doc. A/CN.4/322 et Add.1 et 2.

⁵⁰ *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 13, par. 40.

⁵¹ *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 206, doc. A/9010/Rev.1, par. 91. Voir aussi *Annuaire... 1978*, vol. II (2^e partie), p. 124, par. 123.

vingt-septième session. La Commission adopta en première lecture les textes recommandés par le Comité de rédaction pour les articles 1 à 23, et, ce faisant, approuva les recommandations faites par le Comité sur certaines questions laissées en suspens concernant les textes ou parties de textes qui figuraient précédemment entre crochets dans les anciens articles X, 14, 18 et 20, comme cela est expliqué plus loin dans les commentaires relatifs aux articles 12, 15, 31 et 34 correspondants respectivement⁵².

53. Sur la recommandation du Comité de rédaction, la CDI décida que l'ancien article 9, intitulé « Principe général du passage des biens d'Etat », était devenu inutile du fait que, dans 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'Etats. L'article 9, tel qu'il avait été adopté à titre provisoire, était devenu insuffisant et aurait pu donner lieu à de graves difficultés 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 jugea-t-elle 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 approuva 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 à son sujet 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 de l'article 11, 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 9⁵³.

54. Comme l'Assemblée générale le lui avait recommandé dans sa résolution 33/139, la Commission acheva à sa trente et unième session la première lecture des projets d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens d'Etat et de dettes d'Etat. Conformément aux articles 16 et 21 de son statut, la Commission décida de transmettre les projets d'articles provisoires, par l'intermédiaire du Secrétaire général, aux gouvernements des Etats Membres pour observations.

55. Au paragraphe 4, al. a, de sa résolution 34/141 du 17 décembre 1979, l'Assemblée générale recommandait à la Commission

de poursuivre ses travaux sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités en vue d'achever, à sa trente-deuxième session,

⁵² Pour les recommandations faites à ce sujet par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.99/Rev.1), voir *Annuaire... 1979*, vol. I, p. 176, 1568^e séance, par. 3 et suiv.

⁵³ Voir *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 120, doc. A/10010/Rev.1, chap. III, sect. B.2.

l'étude de la question des archives d'Etat et, à sa trente-troisième session, la deuxième lecture de l'ensemble du projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, en tenant compte des observations écrites des gouvernements et des vues exprimées sur la question lors des débats de l'Assemblée générale.

56. A la trente-deuxième session de la Commission, en 1980, le Rapporteur spécial, M. Mohammed Bedjaoui, présenta un douzième rapport⁵⁴, qui était consacré à la succession aux archives d'Etat, et contenait le texte de quatre nouveaux articles (art. B, D, E et F) relatifs à la succession aux archives d'Etat dans des cas de succession d'Etats autres que la décolonisation, ce dernier cas ayant déjà été traité à l'article B. Les articles avaient trait respectivement à la succession aux archives d'Etat en cas de transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre Etat, en cas d'unification d'Etats, en cas de séparation d'une ou de parties du territoire d'un Etat et en cas de dissolution d'un Etat. Le rapport apportait quelques modifications et compléments au onzième rapport que le Rapporteur spécial avait présenté à la Commission à sa trente et unième session⁵⁵. Ce dernier rapport, qui traitait de la succession en matière d'archives d'Etat, restait le document de base pour l'examen de la question par la Commission, dans la mesure où celle-ci n'avait pas achevé son étude à la précédente session.

57. La Commission examina la question des archives d'Etat sur la base des onzième et douzième rapports du Rapporteur spécial et adopta des textes pour les articles C, D, E et F. Avec l'adoption de ces quatre nouveaux articles, la Commission acheva, à sa trente-deuxième session, l'examen en première lecture de la série d'articles sur la succession en matière d'archives d'Etat.

58. Conformément aux articles 16 et 21 de son statut, la Commission décida de transmettre aussi le texte des articles C, D, E et F aux gouvernements des Etats Membres, par l'intermédiaire du Secrétaire général, pour qu'ils fassent connaître leurs observations.

59. Au paragraphe 4, al. a, de sa résolution 35/163 du 15 décembre 1980, l'Assemblée générale recommandait à la CDI, lors de sa trente-troisième session et en tenant compte des observations écrites des gouvernements et des vues exprimées lors des débats à l'Assemblée générale,

d'achever, conformément à la recommandation formulée par l'Assemblée générale dans sa résolution 34/141, la deuxième lecture du projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, adopté à ses trente et unième et trente-deuxième sessions.

60. A sa présente session, la Commission a réexaminé le projet d'articles compte tenu des observations formulées par les gouvernements (A/CN.4/338 et Add.1 à 4)⁵⁶. Elle était saisie du treizième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/345 et Add.1 à 3)⁵⁷ dans lequel étaient résumées les observations écrites des gouvernements et les observations formulées oralement par les

⁵⁴ *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie), p. 1, doc. A/CN.4/333.

⁵⁵ Voir ci-dessus note 49.

⁵⁶ Voir l'annexe 1 du présent rapport.

⁵⁷ Reproduit dans *Annuaire... 1981*, vol. II (1^{re} partie).

délégations à l'Assemblée générale et où figuraient des propositions de révision des articles ainsi que des propositions tendant à ajouter les nouveaux articles G, H, I, J et K sur les archives d'Etat et l'article 17 *bis* sur les dettes d'Etat.

61. La Commission a examiné le treizième rapport du Rapporteur spécial à ses 1658^e à 1662^e séances, du 25 au 29 mai 1981, 1671^e, 1672^e et 1675^e séances, les 15, 16 et 19 juin 1981, et 1688^e à 1690^e séances, du 10 au 14 juillet 1981, et a renvoyé au Comité de rédaction tous les articles qui y figuraient. A ses 1692^e et 1694^e séances, les 16 et 20 juillet 1981, la Commission a examiné les rapports du Comité de rédaction contenant des propositions sur les articles qui lui avaient été soumis, ainsi que des propositions sur les nouveaux articles (3 *bis*, 3 *ter* et 3 *quater*) à ajouter à la première partie du projet et sur le nouvel article L à ajouter à la troisième partie du projet. A sa 1694^e séance, la Commission a adopté le texte définitif en anglais, espagnol et français de l'ensemble de son projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat. Conformément à son statut, la CDI présente ci-après ce projet d'articles à l'Assemblée générale, accompagné d'une recommandation (voir ci-dessous par. 86).

2. CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES DU PROJET D'ARTICLES

a) *Forme du projet*

62. Comme l'Assemblée générale l'avait recommandé, la CDI a donné à son étude de la succession d'Etats dans des matières autres que les traités la forme d'un projet d'articles. Ce projet d'articles a lui-même été établi de manière à pouvoir être utilisé comme document de base pour la conclusion d'une convention, si l'Assemblée générale en décidait ainsi. En tout état de cause, la Commission a estimé que la rédaction d'un projet d'articles constituait la méthode la plus judicieuse et la plus efficace d'étudier et de dégager ou de développer les règles de droit international relatives à la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat.

63. Réitérant l'opinion qu'elle avait exprimée dans l'introduction à son projet final sur la succession d'Etats en matière de traités⁵⁸, la Commission estime qu'il existe des motifs sérieux d'affirmer la valeur d'une convention de codification en tant qu'instrument consolidant l'opinion juridique quant aux règles de droit international généralement admises en ce qui concerne la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat. Comme la Commission l'avait indiqué en 1974, un nouvel Etat, même s'il n'est pas lié de façon formelle par la convention, trouvera dans ses dispositions des normes dont s'inspirer pour régler les questions soulevées par la succession d'Etats. Bien qu'on puisse dire à peu près la même chose d'un code déclaratif ou de règles types, l'expérience montre qu'une convention sera probablement considérée comme revêtue d'une plus grande autorité, et qu'elle aura donc une plus

grande force de persuasion. En outre, une convention a des effets importants en ce qu'elle réalise un accord général sur la teneur du droit qu'elle codifie, et qui devient ainsi le droit coutumier admis en la matière. Tout dépendra évidemment de la valeur propre des dispositions du projet, dans la mesure où celles-ci traduiront fidèlement le droit international coutumier ou apporteront des solutions judicieuses et acceptables sur des points incertains, et de l'intérêt que les Etats porteront de ce fait à la convention. Si la majorité des Etats devenaient parties à la convention dans un délai raisonnable, l'élaboration d'une convention se trouverait justifiée. Si l'on part de l'hypothèse qu'une convention sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat sera favorablement accueillie, la contribution qu'elle apportera au développement du droit international coutumier apparaît comme un argument valable en sa faveur. En outre, une convention sur le premier aspect du sujet de la succession d'Etats a déjà été adoptée, à savoir la Convention de Vienne de 1978. Cela étant, on peut à juste titre, semble-t-il, considérer les articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat comme un complément des dispositions de la Convention de Vienne. En conséquence, si ces articles sont approuvés par l'Assemblée générale, il paraîtrait tout indiqué de leur donner le même statut qu'à la Convention de Vienne de 1978, autrement dit de les regrouper sous la forme d'une convention. Si des dispositions satisfaisantes sont prévues, comme à l'article 4, pour que la participation d'un Etat successeur à la convention puisse prendre effet à la date de la succession, la convention aurait le mérite de rendre possible le règlement par voie conventionnelle des effets, à l'égard de l'Etat successeur, de la succession d'Etats en ce qui concerne les biens, archives et dettes de l'Etat prédécesseur.

64. En présentant le texte définitif du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat, la CDI réaffirme la position qu'elle a adoptée au début de ses travaux sur la question et qu'elle a exposée lorsqu'elle a soumis son texte provisoire à l'examen des gouvernements. Une recommandation correspondante est formulée plus loin (voir ci-dessous par. 86).

b) *Champ d'application du projet*

65. Ainsi qu'il est indiqué plus haut (par. 24 et 29), l'expression « matières autres que les traités » ne figurerait pas dans les intitulés de 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 son premier 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

⁵⁸ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 174, doc. A/9610/Rev.1, par. 62 à 64.

(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 matière successorale et dans le second 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 matière⁵⁹.

66. 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 »⁶⁰. Cette proposition fut adoptée par la Commission, qui précisa 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 conventionnelle⁶¹.

67. Lors de l'examen du projet d'articles en première lecture, la Commission estima qu'il convenait de conserver le titre du projet, qui, comme dans l'article 1^{er} du projet, se référait à la succession d'Etats dans des [les] matières autres que les traités⁶². Toutefois, la Commission avait 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, archives et dettes d'Etat et des recommandations faites par l'Assemblée générale dans ses résolutions 33/139, 34/141 et 35/163 concernant l'achèvement des première et deuxième lectures de ce projet, le titre dudit projet ne correspondait pas exactement à la portée des articles. La Commission avait différé toute décision en la matière pour tenir compte des observations que les gouvernements pourraient vouloir formuler à ce sujet.

68. A sa présente session, la Commission, sur une proposition du Rapporteur spécial faisant suite aux observations orales et écrites des gouvernements, a conclu qu'une formulation précise était en l'occurrence plus indiquée. Elle a par conséquent décidé d'intituler le pro-

jet final : « Projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat ».

c) Structure du projet

69. Les vingt-cinq articles composant le projet qui avaient été adoptés par la Commission à titre provisoire jusqu'à sa trentième session formaient deux parties, précédées des articles 1 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 deuxième partie, « Succession d'Etats en matière de dettes d'Etat », qui comprenait les articles 17 à 25. A sa trente et unième session, la Commission a décidé, pour que la structure du projet soit conforme à celle de la Convention de Vienne de 1978 et de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités⁶³, de diviser le projet provisoire en trois parties, les trois premiers articles formant une première partie intitulée « Introduction ». Les anciennes première et deuxième parties ont donc été renumérotées en conséquence. L'introduction renfermait les dispositions qui s'appliquaient à l'ensemble du projet, et chacune des parties suivantes les dispositions qui s'appliquaient exclusivement à la catégorie de matières spécialement visée. En ce qui concerne les titres des deux dernières parties, la Commission décida, dans les circonstances exposées ci-dessus (par. 35 et 36), 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 1^{er} concernant la portée des articles.

70. A sa présente session, la Commission a décidé que les articles sur les archives d'Etat adoptés en première lecture à ses trente et unième et trente-deuxième sessions qui avaient été joints au projet provisoire, ainsi que les articles supplémentaires contenant des dispositions générales sur cette question qui ont été adoptés à la présente session, devaient constituer une partie distincte placée immédiatement après la partie consacrée aux biens d'Etat. Le projet final se compose donc de quatre parties. La première partie, qui contient des articles dont des dispositions sont généralement applicables à l'ensemble du projet, est désormais intitulée « Dispositions générales ». Les deuxième, troisième et quatrième (anciennement troisième) parties sont respectivement intitulées « Biens d'Etat », « Archives d'Etat » et « Dettes d'Etat »⁶⁴.

⁵⁹ *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 99, doc. A/CN.4/204, par. 18 à 21.

⁶⁰ 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. 30.

⁶¹ *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 225, doc. A/7209/Rev.1, par. 46.

⁶² Pour la modification de la version française du titre, voir ci-dessous sect. D, commentaire de l'article 1^{er}, par. 3.

⁶³ Pour le texte de la Convention (ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1969 »), voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309.

⁶⁴ Pour la correspondance entre les projets d'articles définitivement approuvés par la Commission à la présente session et les projets d'articles adoptés provisoirement aux sessions précédentes, voir l'annexe III au présent rapport.

71. Ainsi qu'il est indiqué plus haut, la Commission, au cours de huit sessions⁶⁵, a adopté trente-neuf articles, dont six appartiennent à la première partie du projet, onze à la deuxième, douze à la troisième et dix à la quatrième. Les deuxième, troisième et quatrième parties se subdivisent chacune en deux sections intitulées respectivement « Introduction » (section 1) et « Dispositions relatives à des catégories spécifiques de succession d'Etats » (section 2). Dans la deuxième partie, la section 1 comprend six articles (art. 7 à 12) et la section 2 cinq articles (art. 13 à 17). Dans la troisième partie, la section 1 comprend sept articles (art. 18 à 24), et la section 2 cinq articles (art. 25 à 29). Dans la quatrième partie, la section 1 est composée de cinq articles (art. 30 à 34), tout comme la section 2 (art. 35 à 39). Dans la mesure du possible, compte tenu des caractéristiques propres à chaque catégorie de questions spécifiques traitées dans chaque partie, les articles formant les sections 1 et 2 des troisième et quatrième parties font pendant aux articles des sections correspondantes de la deuxième partie. Ainsi, la section 1 de chaque partie contient un article qui détermine la « portée des articles de la présente partie » (art. 7, 18 et 30); les articles 8, 19 et 31 définissent respectivement les expressions « biens d'Etat », « archives d'Etat » et « dettes d'Etat ». Un parallélisme existe entre d'autres articles de la première section de chacune des trois parties : c'est le cas pour les articles 9, 20 et 32, sur les effets du passage, et pour les articles 10, 21 et 33 concernant la date du passage. Il existe une correspondance entre d'autres articles de la section 1 des deuxième et troisième parties, à savoir entre les articles 11 et 22, sur le passage sans compensation, et les articles 12 et 23, concernant l'absence d'effets d'une succession d'Etats sur, respectivement, les biens et les archives d'un Etat tiers. De même, la section 2 de chaque partie contient un article sur le « transfert d'une partie du territoire d'un Etat » (art. 13, 25 et 35), un article sur l'« Etat nouvellement indépendant » (art. 14, 26 et 36), un article sur l'« unification d'Etats » (art. 15, 27 et 37), un article sur la « séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat » (art. 16, 28 et 38) et un article sur la « dissolution d'un Etat » (art. 17, 29 et 39). Le texte de chaque série d'articles parallèles a été établi de manière à assurer entre le libellé des dispositions visées une correspondance aussi étroite que l'objet traité le permet.

d) *Choix des catégories spécifiques de succession*

72. Pour le sujet de la succession d'Etats en matière de traités, la CDI avait retenu, dans son projet provisoire de 1972⁶⁶, quatre catégories spécifiques 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, procéda à quelques modifications ayant pour objet, d'une part, de préciser et de compléter la première catégorie spécifique de succession et, d'autre part, de ramener les deux dernières catégories à une seule. Tout d'abord, le « transfert d'une partie de territoire » a été désigné par l'expression « succession concernant une partie de territoire ». A cette catégorie, la Commission intégrait 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 »⁶⁷. 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, à la première catégorie de succession, la « succession concernant une partie de territoire ». Par ailleurs, la Commission regroupa les deux dernières catégories de succession d'Etats sous une seule rubrique intitulée « unification et séparation d'Etats ».

73. 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 des catégories de succession :

La question de la succession d'Etats en matière de traités est traditionnellement présentée au 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 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'Etats⁶⁸.

74. Dans son travail de codification et de développement progressif du droit relatif à la succession d'Etats en matière de traités et relatif 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

⁶⁵ Vingt-cinquième et vingt-septième à trente-troisième sessions (voir ci-dessus par. 36, 40, 41, 43, 45, 50, 57 et 61).

⁶⁶ *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 248 et suiv., doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C.

⁶⁷ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 214, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, art. 14.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 176, doc. A/9610/Rev.1, par. 71.

mieux, dans un projet autonome, à la codification 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, archives et dettes d'Etat.

75. 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 (par. 73), ainsi qu'elle l'avait 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, archives et dettes d'Etat, ces catégories de succession demandaient, aux fins du présent projet, à être précisées davantage. En conséquence, pour ce qui est de 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 : i) le cas où une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat, cas qui fait l'objet des articles 13, 25 et 35; ii) 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 14 et du paragraphe 6 de l'article 26 (Etat nouvellement indépendant); iii) 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 des articles 16 et 38 et du paragraphe 5 de l'article 28 (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 catégories 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 aux articles 16, 28 et 38, et la « dissolution d'un Etat », qui est visée aux articles 17, 29 et 39.

e) Le principe de l'équité

76. Le principe de l'équité est l'un des principes dont s'inspirent les règles relatives au passage des biens, archives et dettes d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. Pour ce qui est de la partie consacrée aux biens d'Etat, ce principe est implicitement contenu, en particulier, dans les règles concernant le passage des biens d'Etat meubles 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.

77. Cependant, le principe de l'équité est appelé à jouer un rôle plus important à propos des règles établies pour certaines catégories déterminées de succession 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. Il en va de même en ce qui concerne les règles prévues pour les catégories de succession analogues en matière de passage d'archives et de dettes d'Etat. Quand, dans le cas d'Etats nouvellement indépendants, le territoire dépendant a contribué à la création de biens d'Etat meubles, ils passent à l'Etat successeur en proportion de la contribution du territoire dépendant (art. 14, par. 1, al. f). Egalement dans le cas d'un Etat nouvellement indépendant, le passage ou la reproduction appropriée des parties des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur 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 (art. 26, par. 2).

78. Dans le cas de séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat, les biens d'Etat meubles ainsi que la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur ou aux Etats successeurs dans une proportion équitable (art. 16, par. 1, al. c, et art. 38, par. 1). De même, dans le cas de la dissolution d'un Etat, les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur, autres que ceux liés à l'activité de l'Etat prédécesseur en relation avec les territoires auxquels se rapporte la succession d'Etats (art. 17, par. 1, al. d), ainsi que la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur (art. 39) passent aux Etats successeurs dans des proportions équitables.

79. En outre, dans le cas de dissolution d'un Etat, le principe de l'équité est à la base de la règle relative au passage aux Etats successeurs des biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés en dehors de son territoire, selon laquelle ces biens passent dans des proportions équitables (art. 17, par. 1, al. b). De même, les archives d'Etat de l'Etat prédécesseur autres que celles qui doivent se trouver sur le territoire d'un Etat successeur pour une administration normale de son territoire ou qui se rapportent directement à ce territoire passent à l'Etat successeur d'une manière équitable (art. 29, par. 2).

80. 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. 16, par. 3, et art. 17, par. 2).

81. Enfin, dans le cas du transfert d'une partie du territoire d'un Etat, la dette d'Etat de l'Etat prédécesseur, en l'absence d'un accord, passe à l'Etat successeur dans une proportion équitable (art. 35, par. 2).

82. Ce que l'on entend par principe de l'équité, selon Charles de Visscher, c'est une « source de droit autonome et indépendante »⁶⁹. 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 fin⁷⁰.

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.

83. 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 part juste et équitable »⁷¹. 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.

84. 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 matière⁷².

Selon la Cour, les « principes équitables » sont de « véritables règles de droit » fondées sur des « préceptes très généraux de justice et de bonne foi »⁷³. 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 équitables⁷⁴.

85. Tenant compte de cette interprétation que la Cour a donnée du concept d'équité, la Commission tient à souligner que, outre la fonction d'élément complémentaire qu'elle remplit dans l'ensemble du projet, l'équité fait partie du contenu matériel de dispositions particulières du projet, 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.

B. — Recommandation de la Commission

86. A sa 1696^e séance, le 22 juillet 1981, la Commission a décidé, conformément à l'article 23 de son statut, de recommander à l'Assemblée générale de réunir une conférence de plénipotentiaires en vue d'étudier le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat et de conclure une convention sur la question⁷⁵.

C. — Résolution adoptée par la Commission

87. A sa 1696^e séance, le 22 juillet 1981, la Commission a adopté par acclamation la résolution suivante :

La Commission du droit international,

Ayant adopté le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat,

Tient à exprimer au Rapporteur spécial, M. Mohammed Bedjaoui, sa profonde appréciation pour la contribution exceptionnelle qu'il a apportée à l'élaboration du sujet par son travail savant et sa vaste expérience, qui ont permis à la Commission de mener à bien ses travaux concernant le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat.

D. — Projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat

PREMIÈRE PARTIE

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Commentaire

La première partie contient, sur le modèle de la Convention de Vienne de 1969⁷⁶ et de la Convention de Vienne de 1978⁷⁷, certaines dispositions générales qui se rapportent à l'ensemble du projet d'articles. Son titre est le même que celui de la première partie de la Convention de Vienne de 1978. En outre, pour assurer une con-

⁶⁹ *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1934, Bruxelles, vol. 38, p. 239.

⁷⁰ *Ibid.*, 1937, Bruxelles, vol. 40, p. 271.

⁷¹ *Plateau continental de la mer du Nord*, arrêt, *C.I.J. Recueil* 1969, p. 9.

⁷² *Ibid.*, p. 47.

⁷³ *Ibid.*, p. 46.

⁷⁴ *Ibid.*, p. 48. Voir aussi affaire de la *Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande)*, fond, arrêt, *C.I.J. Recueil* 1974, p. 30 et suiv., par. 69 à 78, et affaire de la *Compétence en matière de pêcheries (République fédérale d'Allemagne c. Islande)*, fond, arrêt, *ibid.*, p. 198 et suiv., par. 61 à 69.

⁷⁵ Certains membres ont réservé leur position sur cette recommandation.

⁷⁶ Voir ci-dessus note 63.

⁷⁷ Voir ci-dessus note 16.

formité 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 en matière de biens, archives et dettes d'Etat.

Commentaire

1) Cet article correspond à l'article 1^{er} de la Convention de Vienne de 1978. Il a pour objet d'apporter deux limites importantes au champ d'application du présent projet d'articles.

2) Tout d'abord, l'article 1^{er} reflète la décision prise par l'Assemblée générale d'intituler le sujet examiné : « Succession d'Etats dans les matières autres que les traités »⁷⁸. En incorporant les mots « d'Etats » 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, al. a, de l'article 2. Elle a aussi entendu limiter le champ d'application du projet d'articles à certaines « matières autres que les traités ».

3) Compte tenu de la résolution 33/139 de l'Assemblée générale, du 19 décembre 1978, par laquelle l'Assemblée recommandait à la Commission de se proposer 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 », la Commission se posa, à cette session, la question de savoir s'il convenait — pour tenir compte de cette nouvelle restriction de portée — de réexaminer les mots « matières autres que les traités » qui apparaissaient aussi bien dans le titre du projet d'articles que dans le texte de l'article 1^{er}. La Commission décida cependant d'attendre pour ce faire l'examen du projet en deuxième lecture, afin de tenir compte des observations des gouvernements. Elle décida néanmoins, à la trente et unième session, de remplacer l'article « les » avant « matières », par « des » dans la version française du titre du sujet, et, en conséquence, du titre du projet d'articles et du texte de l'article 1^{er} afin de l'aligner sur les autres versions linguistiques. Comme il est indiqué plus haut⁷⁹, la Commission, à sa présente session, a décidé, sur la base des observations des gouvernements, d'intituler le projet final « Projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat ». Le présent texte de l'article 1^{er} reflète cette décision. Encore que, pour des raisons de style, le mot « Etat » n'y apparaisse qu'une seule fois, il faut qu'il soit bien entendu que ce mot est censé qualifier chacune des trois matières décrites.

⁷⁸ Voir ci-dessus par. 30.

⁷⁹ Voir ci-dessus par. 67 et 68.

4) La seconde limitation est celle du champ d'application du projet d'articles aux *effets* de la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat. 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 d'un territoire ». En employant le terme « effets » à l'article 1^{er}, la Commission a entendu marquer que les dispositions du projet concernent 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'indiquent 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.

3) Dans son rapport sur sa vingt-sixième session (1974), la Commission 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 interna-

tionales du territoire », abstraction faite de toute idée de succession à des droits ou obligations à l'occasion de cet événement. Elle ajoutait que les droits et obligations découlant d'une succession d'Etats étaient ceux qui étaient expressément prévus dans ce projet d'articles. La Commission indiquait en outre qu'elle 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.). La Commission 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 ailleurs⁸⁰.

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 de 1978, considérant que, dans toute la mesure possible, il était souhaitable, puisque la Convention et le projet d'articles traitent du même phénomène, qu'ils contiennent des définitions identiques. D'autre part, l'article 1^{er} 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, al. c, d et e, de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1978. 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, al. f, de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1978, qui est fondé sur le paragraphe 1, al. 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 le spécifiait :

[...] 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 »⁸¹.

7) L'expression « Etat tiers » ne figure pas à l'article 2 de la Convention de Vienne de 1978. 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 de 1969 pour désigner « un Etat qui n'est pas partie au traité ». En revanche, s'agissant du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat, 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 successeur⁸².

8) Enfin, le *paragraphe 2* correspond au paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1969 ainsi que de la Convention de Vienne de 1978, 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 de 1978, qui se fonde sur l'article 6 du projet d'articles rédigé par la Commission sur le sujet.

2) Ainsi qu'elle le rappelait 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 estimèrent 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 international⁸³.

3) D'autres membres, en revanche, rappelèrent que, lorsque des cas non conformes au droit international

⁸¹ *Ibid.*, par. 8 du commentaire.

⁸² Voir *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 122, doc. A/10010/Rev.1, chap. III, sect. B.2, commentaire de l'article 3, alinéa e.

⁸³ Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 255, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C, commentaire de l'article 6, par. 1 et 2.

⁸⁰ Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 180, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, commentaire de l'article 2, par. 3 et 4.

appelaient un traitement spécial, la Commission en avait fait état expressément. Ils citèrent 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 furent donc 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 adopta ce point de vue. Toutefois, elle notait dans son rapport que :

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 international⁸⁴.

4) A sa vingt-cinquième session, la Commission décida d'inclure dans l'introduction d'alors 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 parut qu'un argument important était venu 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 présent projet d'articles 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 international⁸⁵.

Article 4. — Application dans le temps des présents articles

1. Sans préjudice de l'application de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquelles les effets d'une succession d'Etats seraient soumis en vertu du droit international indépendamment de ces articles, ceux-ci s'appliquent uniquement à l'égard d'une succession d'Etats qui s'est produite après leur entrée en vigueur, sauf s'il en est autrement convenu.

2. Un Etat successeur peut, au moment où il exprime son consentement à être lié par les présents articles ou à tout moment par la suite, faire une déclaration indiquant qu'il appliquera les dispositions des articles à l'égard de sa propre succession d'Etats, laquelle s'est produite avant l'entrée en vigueur des articles, par rapport à tout autre Etat contractant ou Etat partie aux articles qui aura fait une déclaration par laquelle il

accepte la déclaration de l'Etat successeur. Dès l'entrée en vigueur des articles entre les Etats qui auront fait ces déclarations ou dès la déclaration d'acceptation, si celle-ci est postérieure, les dispositions des articles s'appliqueront aux effets de la succession d'Etats à compter de la date de ladite succession.

3. Un Etat successeur peut, au moment où il signe les présents articles ou exprime son consentement à être lié par eux, faire une déclaration indiquant qu'il appliquera provisoirement les dispositions des articles à l'égard de sa propre succession d'Etats, laquelle s'est produite avant l'entrée en vigueur des articles, par rapport à tout autre Etat signataire ou contractant qui aura fait une déclaration par laquelle il accepte la déclaration de l'Etat successeur; dès que la déclaration d'acceptation aura été faite, ces dispositions s'appliqueront provisoirement aux effets de la succession d'Etats entre ces deux Etats à compter de la date de ladite succession.

4. Toute déclaration faite conformément au paragraphe 2 ou au paragraphe 3 devra figurer dans une notification écrite communiquée au dépositaire, lequel informera les Parties et les Etats ayant qualité pour devenir parties aux présents articles de la communication qui lui a été faite de cette notification et de ses termes.

Commentaire

1) La Commission, après avoir recommandé à l'Assemblée générale de faire étudier le présent projet d'articles par une conférence de plénipotentiaires en vue de la conclusion d'une convention en la matière⁸⁶, a reconnu que la participation d'Etats successeurs à la future convention soulèverait des difficultés relatives au mode de manifestation du consentement à être lié par la convention, exprimé par l'Etat successeur, ainsi qu'à l'effet rétroactif de ce consentement. En fait, en vertu du droit général des traités, une convention n'est opposable à un Etat que s'il y est partie, et seulement à partir du moment où il acquiert cette qualité. De plus, selon une règle générale, désormais codifiée dans l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969, les dispositions d'un traité, en l'absence d'intention contraire « 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... ». Comme une succession d'Etats implique, dans la plupart des cas, l'avènement d'un nouvel Etat, une convention sur le droit de la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat, par hypothèse, ne serait opposable à l'Etat successeur que s'il faisait le nécessaire pour devenir partie et à partir de ce moment-là seulement — et même dans ce cas, la convention ne le lierait pas en ce qui concerne un acte ou fait antérieur à la date à laquelle il serait devenu partie. Les autres Etats ne seraient pas non plus liés par la convention à l'égard du nouvel Etat tant que celui-ci ne serait pas devenu partie.

2) A la présente session, la Commission, consciente de ce qu'en l'absence, dans ce projet d'articles, d'une dis-

⁸⁴ *Ibid.*, par. 2 du commentaire.

⁸⁵ *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 207, doc. A/9010/Rev.1, chap. III, sect. B, commentaire de l'article 2, par. 4.

⁸⁶ Voir ci-dessus par. 86 et note 75.

position concernant son application dans le temps, l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969 s'appliquerait, a conclu qu'il était nécessaire d'introduire le présent article 4 afin d'éviter les difficultés mentionnées dans le paragraphe précédent. Comme dans le cas de l'article 3, cet article reproduit *mutatis mutandis* la disposition correspondante (article 7) de la Convention de Vienne de 1978, qui est censée résoudre, dans le contexte du droit de la succession d'Etats en matière de traités, tel qu'il est codifié dans cette convention, des problèmes analogues à ceux qui se posent dans le cas du présent projet, ainsi qu'il est expliqué plus haut.

3) L'article 7 de la Convention de Vienne de 1978 avait été adopté par la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités, aux termes d'un examen prolongé et attentif mené, aussi bien à la première session de la Conférence qu'à la reprise de la session, avec l'aide d'un groupe officieux de consultations institué aux fins d'étudier notamment l'objet dudit article⁸⁷. Le paragraphe 1 de l'article 7 reproduit sans changement le texte du paragraphe unique dont se composait le projet d'article 7 du texte final sur la succession d'Etats en matière de traités, adopté par la Commission en 1974⁸⁸. Les paragraphes 2 à 4 de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1978 étaient conçus par la Conférence comme un mécanisme destiné à permettre aux Etats successeurs d'appliquer les dispositions de la Convention, serait-ce à titre provisoire, à l'égard de leurs propres successions survenues avant l'entrée en vigueur de la Convention. L'article 4 vise à atteindre des résultats analogues au cas où une future convention consacrerait les règles applicables à une succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat.

4) Dans son commentaire du projet d'article 7 du texte final sur la succession d'Etats en matière de traités, adopté en 1974, la Commission déclarait notamment ce qui suit :

L'article 7 est rédigé sur le modèle de l'article 4 de la Convention de Vienne de 1969, compte tenu toutefois des dispositions de l'article 28 de cette convention relatives à la non-rétroactivité des traités. Sa première partie, qui correspond à la première partie de l'article 4 de la Convention de Vienne, est une clause de sauvegarde précisant que la non-rétroactivité des articles du projet est sans préjudice de l'application de toutes règles énoncées dans ces articles auxquelles les effets d'une succession d'Etats seraient soumis en vertu du droit international indépendamment desdits articles. La deuxième partie limite l'application des présents articles aux cas de succession d'Etats postérieurs à l'entrée en vigueur des articles, sauf convention contraire. Il est seulement question, dans cette deuxième partie, d'une succession d'Etats parce qu'on peut concevoir que les effets d'une succession d'Etats antérieure à l'entrée en vigueur des articles se poursuivent après leur entrée en vigueur, et que cette possibilité pourrait être une source de confusion dans l'application de l'article. L'expression « entrée en vigueur » vise l'entrée en vigueur générale des articles et non leur entrée en vigueur à l'égard de l'Etat en cause, car un Etat suc-

cesseur ne pourra devenir partie à la convention qui contiendra les articles qu'après la date de la succession d'Etats. Aussi une disposition qui prévoirait la non-rétroactivité en ce qui concerne « un acte ou fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie* », comme le fait l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969, aurait-elle pour effet, si elle était prise à la lettre, d'empêcher que les articles puissent s'appliquer à aucun Etat successeur sur la base de sa participation à la convention. Les mots « sauf s'il en est autrement convenu » sont destinés à ménager une certaine souplesse et vont dans le même sens que le membre de phrase introductif de l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969⁸⁹.

Aux fins du présent projet, le passage qui précède et qui s'applique au paragraphe 1 de son article 4 doit être lu compte tenu des dispositions énoncées aux paragraphes 2 à 4 de cet article.

Article 5. — Succession dans d'autres matières

Rien dans les présents articles n'est considéré comme préjugéant en quoi que ce soit toute question relative aux effets de la succession d'Etats dans des matières autres que celles visées aux présents articles.

Commentaire

Etant donné que le présent projet d'articles ne traite pas de la succession d'Etats dans toutes les matières autres que les traités — sa portée étant plutôt limitée aux biens, archives et dettes d'Etat —, la Commission a, lors de son examen en seconde lecture, jugé opportun d'introduire cette clause de sauvegarde relative aux effets d'une succession d'Etats dans des matières autres que les trois auxquelles le projet s'applique. Le libellé de l'article 5 est calqué sur celui de l'article 14 de la Convention de Vienne de 1978.

Article 6. — Droits et obligations de personnes physiques ou morales

Rien dans les présents articles n'est considéré comme préjugéant en quoi que ce soit toute question relative aux droits et obligations de personnes physiques ou morales.

Commentaire

Comme elle l'a expliqué ci-dessous dans le commentaire de l'article 31, la Commission, à sa présente session, a décidé de ne pas mentionner, dans la définition de la dette d'Etat, d'obligations financières imputables à un Etat autres que celles contractées envers un autre Etat, une organisation internationale ou tout autre sujet de droit international. D'autres dispositions, comme celle de l'article 12, pourraient être interprétées à tort comme impliquant que les droits de personnes physiques ou morales peuvent être affectés. Dans ces conditions, la Commission a jugé particulièrement opportun d'introduire dans le projet la clause de sauvegarde contenue dans l'article 6. Cette clause est censée empêcher toute interprétation selon laquelle les effets d'une succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat, que les présents articles réglementent, pourraient en quoi que ce soit préjuger une question quelcon-

⁸⁷ Pour les comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière, tenues durant la première session (1977) et la reprise de la session (1978) de la Conférence, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités*, vol. I et II, respectivement (publications des Nations Unies, numéros de vente : F.78.V.8 et F.79.V.9).

⁸⁸ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 186 et 187, doc. A/9610/Rev.1.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 187, commentaire de l'article 7, par. 4.

que touchant les droits et obligations de particuliers, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales. L'article est conçu dans des termes généraux et a donc été introduit dans la présente première partie consacrée aux dispositions générales applicables à l'ensemble du projet.

DEUXIÈME PARTIE BIENS D'ÉTAT

SECTION 1. — INTRODUCTION

Article 7. — 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 deuxième partie ne portent que sur une seule des trois « matières autres que les traités » mentionnées à l'article 1^{er} : les biens d'Etat.

Article 8. — 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 8 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)⁹⁰, de l'article II du traité de cession de la Louisiane entre les Etats-Unis d'Amérique et la France, du 30 avril 1803⁹¹, de l'article 2 du traité du 9 janvier 1895, par lequel le roi Léopold II cédait le Congo à l'Etat belge⁹², de l'article II du Traité de paix de Shimonoseki, du 17 avril 1895, entre la Chine et le Japon⁹³, et de l'article 1^{er} du traité de rétrocession du 8 novembre 1895 entre les mêmes Etats⁹⁴, de l'article VIII du traité de paix du 10 décembre 1898 entre l'Espagne et les Etats-Unis

d'Amérique⁹⁵, et des annexes au traité du 16 août 1960 relatif à la création de la République de Chypre⁹⁶.

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 adoptées par l'Assemblée générale en application des dispositions du Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947⁹⁷. La première est la résolution 388 (V), adoptée le 15 décembre 1950 sous le titre « Dispositions économiques et financières relatives à la Libye ». La seconde est la résolution 530 (VI), adoptée le 29 janvier 1953 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 la Commission de conciliation franco-italienne l'avait constaté 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 »⁹⁸.

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.

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 Péter Pázmány*, la Cour permanente de justice internationale avait jugé qu'elle n'avait « pas besoin de se fonder sur l'interprétation du droit »⁹⁹ de l'Etat prédécesseur pour décider si les biens objets du litige avaient le caractère de biens

⁹⁰ M. de Clercq, *Recueil des traités de la France*, Paris, Durand et Pedone-Lauriel, 1880, t. I (1713-1802), p. 5 et 6.

⁹¹ G. F. de Martens, éd., *Recueil des principaux traités*, Gottingue, Dieterich, 1831, t. VII, p. 708.

⁹² G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 2^e série, Gottingue, Dieterich, 1896, t. XXI, p. 693.

⁹³ *British and Foreign State Papers*, 1894-1895, vol. LXXXVII, Londres, H. M. Stationery Office, 1900, p. 799.

⁹⁴ *Ibid.*, p. 1195.

⁹⁵ Texte anglais dans W. M. Malloy, éd., *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. I, p. 1693; texte français dans *Revue générale de droit international public*, Paris, t. VI, 1899, p. 600.

⁹⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 382, p. 8.

⁹⁷ *Ibid.*, vol. 49, p. 3.

⁹⁸ 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).

⁹⁹ *C.P.J.I.*, série A/B, n° 61, p. 236.

publics. Il est vrai que la matière était régie par diverses propositions du Traité de Trianon¹⁰⁰ 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 »¹⁰¹. Ici encore, la matière était régie par des dispositions particulières — en l'espèce, celles de la résolution 388 (V) précitée (par. 3) 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 deuxième partie du présent projet d'articles est de renvoyer au droit interne de l'Etat prédécesseur.

9) Les premiers mots de l'article 8 soulignent que la règle qu'il énonce ne vaut que pour les dispositions de la deuxième partie 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 que, par l'expression « biens, droits et intérêts », l'article 8 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 Versailles¹⁰², de l'article 249 du Traité de Saint-Germain-en-Laye¹⁰³, de l'article 177 du Traité de Neuilly-sur-Seine¹⁰⁴, de l'article 232 du Traité de Trianon¹⁰⁵ et de l'article 79 du Traité de paix avec l'Italie¹⁰⁶.

11) L'expression « droit interne de l'Etat prédécesseur » se réfère dans l'article 8 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.

Article 9. — Effets du passage des biens d'Etat

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.

¹⁰⁰ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 3^e série, Leipzig, Weicher, 1924, t. XII, p. 423.

¹⁰¹ Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.3), p. 390.

¹⁰² G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 3^e série, Leipzig, Weicher, 1923, t. XI, p. 558.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 788.

¹⁰⁴ *Ibid.*, 1924, t. XII, p. 380.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 515.

¹⁰⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 46.

Commentaire

1) L'article 9 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 9 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 12 à 17.

2) L'article 9 exprime en une seule disposition une pratique constante qui, par l'emploi de formules diverses, a cherché à traduire la règle que la 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. 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)¹⁰⁷, et a été repris en 1923 dans le Traité de Lausanne¹⁰⁸ et en 1951 dans le Traité de paix avec le Japon¹⁰⁹. 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 »¹¹⁰. Une clause analogue se trouve dans les Traités de Saint-Germain-en-Laye¹¹¹, de Neuilly-sur-Seine¹¹² et de Trianon¹¹³. Le concept de cession figure également dans plusieurs traités¹¹⁴. Malgré la variété des formules, il se dégage de la grande majorité des traités relatifs à des transferts de territoire 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 9 la notion de « passage » des biens d'Etat et non celle de « transfert » des biens en question. Elle a estimé, en effet, que

¹⁰⁷ 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, partie II, p. 269).

¹⁰⁸ Voir notamment art. 15, 16 et 17 (SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXVIII, p. 22).

¹⁰⁹ Art. 2 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 136, p. 49 et 51).

¹¹⁰ Art. 256 (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 3^e série, Leipzig, Weicher, 1923, t. XI, p. 521).

¹¹¹ Art. 208 (*ibid.*, p. 767).

¹¹² Art. 142 (*ibid.*, 1924, t. XII, p. 363).

¹¹³ Art. 191 (*ibid.*, p. 494).

¹¹⁴ Voir par exemple l'article 1^{er} de la Convention du 4 août 1916 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Danemark au sujet de la cession des Antilles danoises (texte anglais dans *Supplement to The American Journal of International Law*, New York, vol. 11, 1917, p. 61 et 62; texte français dans *Revue générale de droit international public*, Paris, t. XXIV, 1917, p. 454); et l'article V du Traité du 2 février 1951 relatif à la cession à l'Inde de la ville libre de Chandernagor (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 203, p. 159).

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. 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 10. — 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 10 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* du paragraphe 1 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 : « à 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 cette 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 successeur¹¹⁵. 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.

Article 11. — 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.

Commentaire

1) L'article 11 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 9 mais, pas plus que cet article — et pour les mêmes raisons¹¹⁶ —, elle n'a pour objet de déterminer les biens d'Etat qui passent à l'Etat successeur.

2) Avec quelques exceptions¹¹⁷, la pratique consacre la règle énoncée dans la disposition principale de l'arti-

¹¹⁵ Voir par exemple l'arrêt n° 7 rendu le 25 mai 1926 par la CPJI dans l'affaire relative à *Certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise* (C.P.J.I., série A, n° 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, n° 6, p. 6 à 43).

¹¹⁶ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 9, par. 1.

¹¹⁷ Ces exceptions se trouvent notamment dans quatre des traités de paix conclus après la première guerre mondiale. Voir art. 256 du Traité de Versailles (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 3^e série, Leipzig, Weicher, 1923, t. XI, p. 521); art. 208 du Traité de Saint-Germain-en-Laye (*ibid.*, p. 767); art. 142 du Traité de Neuilly-sur-Seine (*ibid.*, 1924, t. XII, p. 363); et art. 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 ».

cle 11. 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 »¹¹⁸, « en plein droit »¹¹⁹, « sans paiement »¹²⁰, « gratuitement »¹²¹.

3) La première clause subsidiaire de l'article 11 (« sous réserve des dispositions des articles de la présente partie ») est destinée à réserver les effets d'autres dispositions de la deuxième partie. Un exemple notable de telles dispositions est l'article 12, concernant l'absence d'effets d'une succession d'Etats sur les biens d'un Etat tiers.

4) La seconde clause subsidiaire de l'article 11 (« à moins qu'il n'en soit autrement convenu ou décidé ») 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 10 et qui a déjà fait l'objet des commentaires de la Commission¹²².

Article 12. — 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 12 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. La Commission tient à rappeler dès l'abord que cet article est placé dans la deuxième partie 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 12 de toute mention de biens, droits et intérêts privés.

¹¹⁸ Art. III, par. 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).

¹¹⁹ Art. 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).

¹²⁰ Annexe X, par. 1, et annexe XIV, par. 1, 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. 1^{er}, par. 1), et 530 (VI) du 29 janvier 1952, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à l'Erythrée » (art. 1^{er}, par. 1).

¹²¹ Art. 60 du Traité de Lausanne (SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXVIII, p. 52).

¹²² Voir ci-dessus le commentaire de l'article 10, par. 2 à 4.

2) Comme le soulignent les mots « en tant que telle » figurant après les mots « une succession d'Etats n'affecte pas », l'article 12 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 8, où ils font partie de la définition du terme « biens d'Etat ». Ils sont suivis à l'article 12 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 8. La Commission renvoie aux observations déjà formulées à cet égard¹²³.

5) Certains membres de la Commission ont jugé cet article inutile.

SECTION 2. — DISPOSITIONS RELATIVES À DES CATÉGORIES SPÉCIFIQUES DE SUCCESSION D'ÉTATS

Commentaire

1) Les articles de la section 1 de la présente partie traitent de diverses questions relatives à la succession d'Etats en matière de biens d'Etat qui s'appliquent de façon générale à toutes les catégories de succession. Les articles 13 à 17, 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 catégorie de succession. Cette méthode a été jugée la plus appropriée pour la section 2 de la deuxième partie du projet comme elle l'avait été pour la section 2 de la troisième et de la quatrième partie en raison des différences qui apparaissent entre les diverses catégories de succession, eu égard 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. Au surplus, elle se justifie dans le cas de la deuxième partie en raison des 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.

¹²³ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 8, par. 11.

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

2) La Commission a examiné, sur la base des rapports du Rapporteur spécial, quelle était, parmi les trois méthodes possibles, celle qu'il convenait de retenir dans le choix du genre de règles à formuler pour chaque catégorie 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 et les fonds d'Etat. La deuxième méthode consistait à rédiger, pour chaque catégorie 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 catégorie 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.

3) La Commission a décidé d'adopter la méthode à laquelle le Rapporteur spécial était revenu dans son huitième rapport¹²⁴, c'est-à-dire d'élaborer pour chaque catégorie 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.

Distinction entre biens immobiliers et biens mobiliers

4) Pour formuler, à propos de chaque catégorie 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.

5) 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

6) La succession d'Etats en matière de biens d'Etat est régie, quelle que soit la catégorie spécifique de succession, par un critère clef qui est appliqué tout au long de la section 2 de la deuxième partie 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.

7) 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 catégories de succession visées 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 au paragraphe 2, al. a, de l'article 13, et au paragraphe 1, al. a, des articles 14 et 16 :

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, de l'article 17 :

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

La règle relative au passage des biens d'Etat immeubles, telle qu'elle a été adoptée par la Commission, ne s'appli-

¹²⁴ *Annuaire...* 1976, vol. II (1^{re} partie), p. 59 et suiv., doc. A/CN.4/292.

que pas à ceux de ces biens qui sont situés en dehors du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, sauf dans les cas de l'Etat nouvellement indépendant et de la dissolution d'un Etat, ainsi qu'il est expliqué dans le commentaire des articles 14 et 17.

Aspects spécifiques liés à la mobilité des biens

8) 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 de ce fait 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, ou entre les Etats successeurs s'il y en a plusieurs et que l'Etat prédécesseur cesse d'exister. 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.

9) Par ailleurs, les 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 circula-

tion 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.

10) Inversement, si la présence de biens d'Etat 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.

11) 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 (par. 8), 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 catégories de succession visées dans la section 2 de la deuxième partie du projet, et selon qu'il convient, la règle relative au passage des biens d'Etat mobiliers de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est libellée dans les termes ci-après, qui figurent aux articles 13 (par. 2, al. b), 14 (par. 1, al. d), 16 (par. 1, al. b) et 17 (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].

Article 13. — 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 eux.

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 haut¹²⁵, la CDI avait estimé, lors de l'établissement en 1974 de son projet final 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 faisait 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 [...].

La Commission, lorsqu'elle adopta en 1974 le texte précité pour la catégorie de succession qualifiée de « succession concernant une partie de territoire », ajouta au cas d'une partie du territoire d'un Etat préexistant qui devient partie d'un autre Etat le cas d'un territoire non autonome qui réalise sa décolonisation par intégration à un Etat autre que 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 catégories 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 inhabités 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 inhabités, 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 la population s'il en existe une. 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 cette catégorie 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, 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 en matière de biens, d'archives et de dettes d'Etat. 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'auto-détermination, 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 condi-

¹²⁵ Voir ci-dessus, par. 72 et 73.

tions, 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 en matière de biens d'Etat, en particulier, il était approprié de distinguer et de traiter séparément dans la présente partie 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) : i) le cas où une partie du territoire d'un Etat est transférée par un Etat à un autre Etat, cas qui fait l'objet du présent article 13; ii) 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 16 (Séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat); et iii) 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 14 (Etat nouvellement indépendant).

6) L'article 13 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, selon 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 13, 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 eux ». 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 13 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 haut¹²⁶, 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 13 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-dessus¹²⁷. 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 8 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 13 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 16*, comme il est indiqué plus haut (par. 5). 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 de la partie de 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 du 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 terri-

¹²⁶ Commentaire d'introduction à la section 2, par. 7.

¹²⁷ *Ibid.*, notamment par. 11.

toriale 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 13, car ce qui prime, dans le cas visé par le paragraphe 2 de l'article 16, 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 16, 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 13 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 13, d'une part, et au paragraphe 2 de l'article 16, 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 16, 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 13.

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. 13) et où une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat (art. 16, 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'ins-

truction, 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) Il faut écarter 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 payer¹²⁸.

14) Le second cas vise des cessions forcées de territoires, que le droit international prohibe et dont il ne saurait, de ce fait, réglementer la succession aux biens¹²⁹.

¹²⁸ Voir par exemple : la Convention de Gastein, du 14 août 1865, par laquelle l'Autriche vendit à la Prusse le Lauenbourg contre une somme de 2,5 millions de rixdalers danois (texte français dans *Archives diplomatiques*, 1865, Paris, Amyot, t. IV, p. 6); le traité de cession, signé à Washington le 30 mars 1867, par lequel la Russie vendit aux Etats-Unis d'Amérique ses possessions du nord de l'Amérique pour 7,2 millions de dollars (texte anglais dans W. M. Malloy, éd., *op. cit.*, vol. II, p. 1521; texte français dans *Archives diplomatiques*, 1967, Paris, Amyot, t. III, p. 1115); le traité de cession de la Louisiane par la France aux Etats-Unis d'Amérique pour 15 millions de dollars (G. F. de Martens, éd., *Recueil des principaux traités*, Göttingue, Dieterich, 1831, t. VII, p. 706).

¹²⁹ Jadis, 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 pais [...] 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, coüumes, status et constitutions faites au contraire. » (Texte dans Du Mont, *op. cit.*, p. 269.)

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 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 affirmée¹³⁰.

16) Des changements territoriaux tels que ceux qui sont visés par les articles 13 et 16, 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 étant, 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 cédés¹³¹.

17) En ce qui concerne la seconde guerre mondiale, un traité du 29 juin 1945 entre la Tchécoslovaquie et l'URSS¹³² stipulait la cession à cette dernière de l'Ukraine transcarpatique dans les limites prévues par le Traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919. Un protocole annexe (art. 3) portait « transfert sans frais des biens de l'Etat sis dans l'Ukraine transcarpatique ». Le Traité de paix conclu le 12 mars 1940 entre la Finlande et l'URSS¹³³ 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, 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,

¹³⁰ Voir par exemple : la cession en 1850 par le Royaume-Uni 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 à la Sardaigne, en vertu du Traité de Zurich, du 10 novembre 1859.

¹³¹ Traité de Versailles, art. 256; Traité de Saint-Germain-en-Laye, art. 208; Traité de Neuilly-sur-Seine, art. 142; Traité de Trianon, art. 191 (cf. ci-dessus note 117).

¹³² Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 504, p. 311.

¹³³ Texte anglais dans *Supplement to The American Journal of International Law*, Concord (N.H.), 1940, vol. 34, p. 127 à 131.

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 [...] »¹³⁴.

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 difficulté par la jurisprudence interne »¹³⁵.

19) La jurisprudence internationale confirme cette règle. A propos de l'affaire de l'*Université Péter Pázmány*, la CPJI avait (et c'est pourquoi cela peut être cité dans ce cadre) affirmé en termes généraux le principe de la dévolution des biens publics à l'Etat successeur. Il s'agissait, selon la Cour, d'un principe de droit commun de la succession d'Etat à Etat¹³⁶. La Commission de conciliation franco-italienne instituée en vertu du Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947 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 cédés¹³⁷.

20) En ce qui concerne les biens d'Etat meubles, la Commission a déjà exposé les raisons pour lesquelles le principe du lien de ces biens avec le territoire ne doit pas

¹³⁴ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 114.

¹³⁵ 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 [Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, 1919-1942 (Supplementary Volume), Londres, 1947, affaire n° 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 [Annual Digest..., 1947, Londres, 1951, affaire n° 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.

¹³⁶ Appel contre une sentence du tribunal arbitral mixte hongaro-tchécoslovaque (Université Péter Pázmány c. Etat tchécoslovaque), arrêt du 15 décembre 1933, C.P.J.I., série A/B, n° 61, p. 237.

¹³⁷ 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 n° 145 et 163, rendues respectivement en date des 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]). (Les dispositions du paragraphe 1 de l'annexe XIV du traité sont mentionnées au paragraphe 17 du présent commentaire.)

s'exprimer par référence à la situation géographique des biens en question, étant donné les aspects particuliers qui découlent de leur caractère de mobilité¹³⁸. 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 que la jurisprudence internationale a consacrée 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 susmentionnée 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.

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 les 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 auteurs du Traité comme le plus conforme à la justice et à l'équité¹³⁹.

21) Pour les biens d'Etat meubles, les cas de la monnaie (y compris les 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.

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 formelle¹⁴⁰.

¹³⁸ Voir ci-dessus le commentaire d'introduction à la section 2, par. 8 à 11.

¹³⁹ Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII (*op. cit.*), p. 519.

¹⁴⁰ D. Carreau, *Souveraineté et coopération monétaire internationale*, Paris, Cujas, 1970, p. 27.

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.

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, sur le 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 1 million de livres sterling, mais a dû verser une somme équivalente à d'autres titres au Royaume-Uni¹⁴¹.

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, notamment¹⁴². Les traités de paix conclus laissèrent entièrement à la charge du nouveau régime des Soviétiques la dette correspondant au papier-monnaie émis par la Banque d'Etat russe dans les quatre pays cités ci-dessus¹⁴³. Les dispositions de certains de ces instruments indiquaient que la République socialiste fédérative soviétique de Russie (RSFSR) *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 même allées jusqu'à signaler le motif d'une telle dérogation, trouvé dans le fait des destructions éprouvées par ces pays pendant la guerre¹⁴⁴. 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 RSFSR correspondaient à la « participation active » des territoires polonais à la vie économique de l'empire tsariste.

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 circonstancielle-

ment 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 société¹⁴⁵.

29) Dans le cadre du « transfert sans frais des biens de l'Etat », l'URSS a reçu les fonds publics se trouvant en Ukraine transcarpatique cédée par la Tchécoslovaquie conformément au Traité du 29 juin 1945¹⁴⁶ et dans les limites prévues par le Traité de Saint-Germain-en-Laye, du 10 septembre 1919.

Article 14. — Etat nouvellement indépendant

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

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 immeubles ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, situés hors de ce territoire et devenus biens d'Etat de l'Etat prédécesseur pendant la période de dépendance, passent à l'Etat successeur;

c) les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur, autres que ceux mentionnés à l'alinéa b, et situés hors du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, à la création desquels le territoire dépendant a contribué, passent à l'Etat successeur en proportion de la contribution du territoire dépendant;

d) 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;

e) les biens meubles ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et qui sont devenus des biens d'Etat de l'Etat prédécesseur pendant la période de dépendance passent à l'Etat successeur;

f) les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur, autres que ceux mentionnés aux alinéas d et e, à la création desquels le territoire dépendant a contribué, passent à l'Etat successeur en proportion de la contribution du territoire dépendant.

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 respon-

¹⁴¹ Voir Accord du 1^{er} 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. 39).

¹⁴² On laisse ici de côté le cas de la Finlande, qui possédait déjà son autonomie monétaire sous l'ancien régime russe, et celui de la Turquie.

¹⁴³ Voir le traité 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. 19 (SDN, *Recueil des Traités*, vol. XI, p. 29; vol. II, p. 195; vol. III, p. 105; et vol. VI, p. 51).

¹⁴⁴ Voir 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.

¹⁴⁵ Décisions de la Cour suprême de Pologne dans l'affaire du *Trésor de l'Etat polonais c. Deutsche Mittelstandskasse (1929)* [résumé établi par le Secrétariat dans *Annuaire ... 1963*, vol. II, p. 139, doc. A/CN.4/157, par. 337].

¹⁴⁶ Voir ci-dessus note 132.

sabilité 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 14 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, al. e, de l'article 2; il convient donc de renvoyer au paragraphe pertinent du commentaire de cet article¹⁴⁷.

2) A l'opposé des autres catégories de succession dans lesquelles, jusqu'au moment où s'ouvre la succession, l'Etat prédécesseur possède le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et y exerce pleinement sa souveraineté, la catégorie de succession visée par l'article 14 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 Unies¹⁴⁸, 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, 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 plus loin (par. 26 à 32), 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 mondiale¹⁴⁹. Bien que le processus de décolonisation soit déjà largement réalisé, il n'est pas encore terminé, ainsi que le confirme le rapport de 1980 du Comité des Vingt-Cinq¹⁵⁰, 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 CDI au cours de ses travaux sur la succession d'Etats en matière de traités, comme en témoignent le projet définitif sur la question, soumis en 1974 à l'examen de l'Assemblée générale, ainsi que la Convention de Vienne de 1978, adoptée 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 14 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 déco-

¹⁴⁹ Résolutions 1765 (XVII), du 20 novembre 1962, et 1902 (XVIII), du 18 novembre 1963, de l'Assemblée générale.

¹⁵⁰ 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-cinquième session, Supplément n° 23 [A/35/23/Rev.1]*).

¹⁴⁷ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 2, par. 6.

¹⁴⁸ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, du 24 octobre 1970, annexe.

lonisation. C'est pour cette raison que, comme il a été indiqué¹⁵¹, la Commission a jugé bon de traiter du dernier cas dans le présent article alors que, dans le projet de 1974 sur la 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)¹⁵², 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 catégories 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 catégories de succession. Si l'on n'utilise pas à l'article 14, 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.

6) La seconde différence réside dans l'introduction de la notion de contribution du territoire dépendant à la création de certains biens immeubles et meubles de l'Etat prédécesseur, 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.

7) L'*alinéa a du paragraphe 1* de l'article 14 règle le problème des biens d'Etat 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 catégories de succession, que les biens immeubles ainsi situés passent à l'Etat successeur. 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 alinéa doit *a fortiori* être autorisé.

8) On peut mentionner à cet égard l'article 19, premier alinéa, 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 [...]»¹⁵³.

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.

9) Une multitude d'instruments bilatéraux ou de textes unilatéraux de la puissance administrante ou de constitutions 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

¹⁵¹ Voir ci-dessus par. 75.

¹⁵² Cet article correspond à l'article 15 de la Convention de Vienne de 1978.

¹⁵³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 507, p. 64.

soient, de l'Etat prédécesseur¹⁵⁴. 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 [...] »¹⁵⁵. 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)¹⁵⁶, qui a décidé la dévolution de tous les biens, et pas seulement des biens immobiliers, du domaine public et privé néerlandais en Indonésie. De plus, un accord militaire subséquent a 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 coloniales¹⁵⁷. 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 Chypre¹⁵⁸. 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 »¹⁵⁹. Furent en particulier immédiatement transférés « les biens constituant le domaine public (*demanio pubblico*) et le patrimoine inaliénable (*patrimonio indisponibile*) de l'Etat en Libye », ainsi que « les biens du parti fasciste et de ses organisations en Libye »¹⁶⁰. De même, la Birmanie devait succéder à tous les biens du domaine public et privé du gouvernement colonial¹⁶¹, y compris les installations militaires fixes du Royaume-Uni en Birmanie¹⁶².

¹⁵⁴ *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).

¹⁵⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 263, p. 170.

¹⁵⁶ *Ibid.*, vol. 69, p. 267.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 289.

¹⁵⁸ Traités relatifs à la création de la République de Chypre, signés à Nicosie le 16 août 1960, avec annexes, appendices, cartes, etc. (*Ibid.*, vol. 382, annexe E, p. 131 à 139, art. 1^{er} et *passim*.)

¹⁵⁹ Résolution 388 (V) de l'Assemblée générale, du 15 décembre 1950, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à la Libye », art. 1^{er}.

¹⁶⁰ *Ibid.* Le patrimoine inaliénable 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.

¹⁶¹ Voir « Government of Burma Act, 1935 » (Royaume-Uni, *The Public General Acts, 1935-36*, H. M. Stationery Office, vol. I, chap. 3, p. 332).

¹⁶² 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 : « Defense Agreement signed on the 29 August 1947 in Rangoon », Cmd 7360, Londres, H. M. Stationery Office, 1948.

10) 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'Etats¹⁶³. Les accords 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 prédécesseur. Il en était généralement fait ainsi pour répondre à des besoins 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 maintenu¹⁶⁴. 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 civils¹⁶⁵. 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 jouissance¹⁶⁶. Dans certains cas, l'Etat nouvellement

¹⁶³ Voir G. Fouilloux, « La succession aux biens publics français dans les Etats nouveaux d'Afrique », dans *Annuaire français de droit international*, 1965, Paris, vol. XI, p. 885 à 915; et *id.*, « La succession des Etats de l'Afrique du Nord aux biens publics français », dans *Annuaire de l'Afrique du Nord*, 1966, Paris, p. 51 à 79.

¹⁶⁴ 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, art. 4 (*Documentation concernant la succession d'Etats [op. cit.]*, p. 153 et 154). 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 n° 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 [*Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, Paris, 95^e année, n° 69, 21 mars 1963, p. 2721 et 2722]).

¹⁶⁵ Voir décret n° 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 (*ibid.*, p. 2720). L'article 1^{er} 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 des 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.

¹⁶⁶ On trouvera un cas type dans l'Accord domanial entre la France et la Mauritanie, du 10 mai 1963 (décret de publication n° 63-1077 du 26 octobre 1963) (*ibid.*, 95^e année, n° 256, 31 octobre 1963, p. 9707 et 9708). L'article 1^{er} 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.

indépendant a consenti à une répartition des biens entre 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 métropolitain¹⁶⁷. 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 respectifs¹⁶⁸.

11) 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.

12) Les *alinéas b et e du paragraphe 1* de l'article 14 traitent d'un problème unique pour les Etats nouvellement indépendants. Il concerne le cas des biens immeubles et meubles qui, avant la période de dépendance, appartenaient au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. 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 immeubles comme des ambassades ou des bâtiments administratifs ou de biens meubles présentant un intérêt culturel ou historique. Les alinéas énoncent une règle de restitution de ces biens à l'ancien propriétaire. L'alinéa *b* mentionne les « biens immeubles » et l'alinéa *e* les « biens meubles », et l'un et l'autre stipulent que ces biens passent à l'Etat successeur. Dans le texte provisoire, les biens immeubles n'avaient pas été mentionnés au paragraphe 1, dans le cas en question, parce qu'il avait été considéré que la disposition maintenant énoncée à l'alinéa *a* du paragraphe 1 couvrirait tous « les biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur situés dans le territoire », y compris les biens immeubles qui appartenaient au territoire avant qu'il devienne dépendant. Au cours de l'examen en seconde lecture, toutefois, la Commission, afin d'évi-

ter des difficultés d'interprétation, a jugé opportun de prévoir expressément ce cas au paragraphe 1, en ce qui concerne les biens immeubles également.

13) La situation visée aux alinéas *b* et *e* du 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 14 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. En l'absence d'une réglementation régissant expressément la situation visée aux alinéas *b* et *e* 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.

14) Il convient de noter que, à la différence de ce que l'on a fait dans les autres alinéas du paragraphe 1, aux alinéas *b* et *e* on ne parle pas, au début de la phrase, de « biens d'Etat », mais de « biens » tout court. Cela a été fait 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.

15) L'*alinéa c du paragraphe 1* de l'article 14 traite de la répartition entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur des biens d'Etat immeubles de l'Etat prédécesseur, autres que ceux qui sont mentionnés à l'alinéa *b*, et situés hors du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, à la création desquels le territoire dépendant a contribué. De même que l'alinéa *b*, cette disposition a été introduite dans le paragraphe 1 durant l'examen en seconde lecture afin de rendre ce paragraphe aussi exhaustif que possible et, partant, d'éviter les difficultés d'interprétation auxquelles une lacune sur ce point risquerait de donner lieu. L'alinéa *c* correspond à la disposition de l'alinéa *f* qui 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 *d* et *e*, à la création desquels le territoire dépendant a contribué. Comme l'alinéa *e*, l'alinéa *f* traite de ces biens meubles 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. A ce propos, il est permis de se demander, par exemple, si les Etats successeurs peuvent revendiquer une partie de la souscription des Etats administrants au capital

¹⁶⁷ Voir décret n° 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 (*ibid.*, 95^e année, n° 69, 21 mars 1963, p. 2718 et 2719).

¹⁶⁸ Art. 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) (*ibid.*, 92^e année, n° 167, 20 juillet 1960, p. 6615). Un protocole domanial franco-malgache fut signé par la suite, le 18 octobre 1961 (décret n° 63-269 du 15 mars 1963 portant publication de ce protocole [*ibid.*, 95^e année, n° 69, 21 mars 1963, p. 2719 et 2720]). 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.

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 à des 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 *f*, ainsi que la règle analogue prévue à l'alinéa *e*, permettra de résoudre plus facilement et conformément à l'équité bien des problèmes liés à cette question.

16) L'alinéa *d* du paragraphe 1 de l'article 14 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 Etat¹⁶⁹. 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 évacué 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 ».

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

18) 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.

19) Parmi les exemples qui peuvent être cités figure celui des diverses colonies d'Amérique latine qui ont accédé à l'indépendance au début du XIX^e 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 ins-

criptions propres au nouvel Etat, ou à dénommer autrement le peso espagnol sans en modifier la valeur ou la structure monétaire.

20) Quant à l'Inde, elle succéda aux avoirs en livres de la Reserve Bank of India, estimés à 1 milliard 160 millions de livres¹⁷⁰. 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 au Royaume-Uni 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 Pakistan¹⁷¹.

21) 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 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*¹⁷².

22) 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 13.

23) 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

¹⁶⁹ Il y a lieu de se référer à cet égard aux paragraphes 8 à 11 du commentaire d'introduction à la section 2, qui s'appliquent au présent alinéa.

¹⁷⁰ Voir Accord financier relatif aux soldes en livres sterling de l'Inde (avec échange de notes), signé à Londres le 14 août 1947 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 11, p. 371).

¹⁷¹ Pour les détails, voir I. Paenson, *Les conséquences financières de la succession des Etats (1932-1953)*, Paris, Domat-Montchrestien, 1954, *passim*, et notamment p. 65, 66 et 80.

¹⁷² 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 (Secretariat), 1966, p. 212.

étalement jusqu'en 1958¹⁷³. En ce qui concerne les avances qu'il avait faites dans le passé pour combler les déficits budgétaires de la Birmanie, le Royaume-Uni 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 1^{er} avril 1952. 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 reconstruction¹⁷⁴.

24) 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 14 s'appliquent à de tels cas. A titre d'exemples de tels Etats nouvellement indépendants, on peut citer le Nigéria (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, 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.

25) Le *paragraphe 3* concerne un territoire 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 haut¹⁷⁵, 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 de 1978 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'autodétermination, 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

¹⁷³ Pour la Syrie, voir, la convention de liquidation, la convention de règlement des créances et l'accord de paiement, tous trois en date du 7 février 1949 (*Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, Paris, 82^e année, n° 60, 10 mars 1950, p. 2697 à 2700), et, pour le Liban, l'accord monétaire et financier franco-libanais du 24 janvier 1948 (*ibid.*, 81^e année, n° 64, 14 et 15 mars 1949, p. 2651 à 2654; et aussi Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 173, p. 99).

¹⁷⁴ Le Royaume-Uni rembourse 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.

¹⁷⁵ Voir ci-dessus par. 75.

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.

26) 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'Etat autrement que par application des principes figurant dans l'article 14. 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 Unies¹⁷⁶.

27) 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. 1^{er}), doivent régir les relations économiques aussi bien que les politiques entre les Etats figure

Réparation des injustices qui ont été imposées par la force et qui *préviennent 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, par. 1, précise que

Tous les Etats ont le droit et le devoir, individuellement et collectivement, d'éliminer le colonialisme [...], le néo-colonialisme [...] et

¹⁷⁶ Voir par exemple les résolutions de l'Assemblée générale : 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. Voir aussi les résolutions du Conseil économique et social : 1737 (LIV) du 4 mai 1973, et 1956 (LIX) du 25 juillet 1975. Voir, en outre, art. 1^{er}, par. 2, du Pacte international relatif aux droits civils et politiques [résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, du 16 décembre 1966, annexe].

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.

28) 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 1^{er} 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 1^{er} 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.

29) 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 naturelles¹⁷⁷, 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.

¹⁷⁷ Voir ci-dessus note 176.

30) 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 « privilégiés » 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.

31) 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 catégories 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.

32) 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.

Article 15. — 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 du paragraphe 1, l'attribution des biens d'Etat des Etats prédécesseurs à l'Etat successeur ou 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 » dans le même sens qu'elle l'avait 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 »¹⁷⁸. L'article 15 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 14.

2) Comme la Commission l'avait 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 :

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 intergouvernementales — 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'Etats¹⁷⁹.

3) L'article 15, 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 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 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 internationaux¹⁸⁰.

¹⁷⁸ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 262 et 263, doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, commentaire des articles 30 et 31, par. 1. Cf. art. 31 de la Convention de Vienne de 1978.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 263, par. 2 et 3 du commentaire.

¹⁸⁰ A titre d'exemple de ce droit interne, on peut citer la Constitution des Etats-Unis d'Amérique (art. IV, sect. 3) [*Notes et études documentaires*, Paris, La documentation française, n° 3267, 25 février 1966, p. 11]; les Constitutions suisses de 1848 (art. 33) et de 1874 (art. 22) [C. Hilty, *Les Constitutions fédérales de la Confédération*

Article 16. — 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 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;

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 *paragraphe 1* et *2* sont sans préjudice de toute question de compensation équitable entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur qui pourrait se poser par suite d'une succession d'Etats.

Article 17. — 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 aux Etats successeurs dans des proportions équitables;

c) les biens d'Etats 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 des proportions équitables.

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

Commentaire des articles 16 et 17

1) Les *articles 16 et 17* 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 16 vise le cas de la sécession, dans lequel l'Etat prédécesseur continue à exister, tandis que l'article 17 a trait aux cas de la dissolution d'un

suisse, Neuchâtel, Attinger, impr., 1891, p. 451 et 443]; le projet de loi relative à la Malaisie du 9 juillet 1963 (sect. 75) [*Nations Unies, Recueil des Traités*, vol. 750, p. 290 et 291].

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, 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)¹⁸¹. Cette approche ayant été contestée par un certain nombre d'Etats dans leurs observations sur le projet¹⁸² ainsi que par certains représentants à la Sixième Commission lors de la vingt-huitième session de l'Assemblée générale, la Commission avait, 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 avait 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)¹⁸³.

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 desheréance.

4) Le *paragraphe 1, alinéa a, des articles 16 et 17* 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. Ce dernier libellé, qui est employé à l'article 17, a été modifié à l'article 16 comme suit : « 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 » — formulation qui est celle de l'alinéa a du paragraphe 1 de l'article 11. Comme on l'a déjà indiqué, la règle de base se retrouve, sous des formes légèrement différentes, pour toutes les catégories de succession d'Etats visées dans la section 2 de la deuxième partie du projet¹⁸⁴.

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 16, 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 peut citer au moins 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 successeur¹⁸⁵. Par conséquent, le Pakistan fut considéré comme successeur selon une pure fiction. Le 1^{er} 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 territoire¹⁸⁶.

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 article 15 :

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 situés¹⁸⁷.

La même règle a été appliquée dans le cas de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland en 1963, après quoi « la propriété foncière de la Fédération située dans un territoire fut attribuée au souverain de ce territoire »¹⁸⁸.

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 de Sánchez de Bustamante y Sirvén, 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 spéciales¹⁸⁹.

Il cite également le projet de code de droit international de E. Pessoa, lequel dispose en son article 10 que, « si

¹⁸¹ *Annuaire...* 1972, vol. II, p. 317 et 321, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C, art. 27 et 28.

¹⁸² *Annuaire...* 1974, vol. II (1^{re} partie), p. 70 et 71, doc. A/CN.4/278 et Add.1 à 6, par. 390 et 391.

¹⁸³ *Ibid.*, p. 270 et suiv., doc. A/9610/Rev.1, chap. II, sect. D, art. 33 et 34. cf. art. 34 et 35 de la Convention de Vienne de 1978.

¹⁸⁴ Voir ci-dessus le commentaire d'introduction à la section 2, par. 7.

¹⁸⁵ D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal law and International Law*, Cambridge, University Press, 1967, vol. I: *Internal Relations*, p. 220.

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ G.F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1842, t. XVI, seconde partie, p. 783.

¹⁸⁸ O'Connell, *op. cit.*, p. 230.

¹⁸⁹ A. Sánchez de Bustamante y Sirvén, *Droit international public*, tr. P. Goulé, Paris, Sirey, 1936, t. III, p. 310.

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 »¹⁹⁰. 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 [iii]¹⁹¹.

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 16, conformément au principe général du passage des biens d'Etat appliqué dans la plupart des articles de la section 2 de la deuxième partie 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, est toutefois tempérée dans les deux articles par les dispositions du paragraphe 3 de l'article 16 et du paragraphe 2 de l'article 17, 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. En vertu de l'alinéa b du paragraphe 1 de l'article 17, ce passage doit s'effectuer dans des « proportions équitables ».

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 consultants » 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 Norvège¹⁹².

¹⁹⁰ *Ibid.*, p. 281 et 282.

¹⁹¹ *Ibid.*, p. 335.

¹⁹² E. Descamps et L. Renault, *Recueil international des traités du XX^e siècle, année 1906*, Paris, Rousseau [s.d.], p. 861 et 862.

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 »¹⁹³.

11) Le paragraphe 1, al. b, de l'article 16 et le paragraphe 1, al. c, de l'article 17 énoncent la règle de base relative aux biens d'Etat meubles, qui est appliquée de façon constante dans toute la section 2 de la deuxième partie 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 successeur¹⁹⁴.

12) Quand le Pakistan s'est séparé de l'Inde, en vertu d'un arrangement signé le 1^{er} 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'armements¹⁹⁵. Lors de la dissolution de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland, le partage des actifs de l'institut commun d'émission ainsi que celui 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 successeurs¹⁹⁶.

13) Le paragraphe 1, al. c, de l'article 16 et le paragraphe 1, al. d, de l'article 17 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 des proportions équitables. 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'explications¹⁹⁷.

14) On trouve dans 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 :

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;

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 [...]»¹⁹⁸.

¹⁹³ O'Connell, *op. cit.*, p. 231.

¹⁹⁴ Voir ci-dessus le commentaire d'introduction à la section 2, par. 11.

¹⁹⁵ O'Connell, *op. cit.*, p. 220 et 221.

¹⁹⁶ *Ibid.*, p. 196.

¹⁹⁷ Voir ci-dessus par. 76 à 85.

¹⁹⁸ Descamps et Renault, *op. cit.*, p. 860 et 861.

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, où à l'acquisition desquels ces territoires avaient contribué. La Pologne a réclaté 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 rendue¹⁹⁹. 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 question²⁰⁰.

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 en territoire tchécoslovaque »²⁰¹. 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 contradiction entre cette décision et le principe énoncé du passage des biens publics destinés 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 16* 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 13²⁰², où une distinction a été établie entre le cas en question et celui que visent les dispositions de l'article 13, 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 16 et à l'article 13 faisaient l'objet d'une disposition unique²⁰³, 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 en matière de biens, archives et dettes d'Etat, 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 16. Comme on l'a expliqué plus haut²⁰⁴, les différences qui en découlent sur le plan juridique sont de deux ordres. Premièrement, dans le cas visé au paragraphe 2 de l'article 16 qui est celui où une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat, l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ne se voit pas attribuer le rôle prééminent qu'il a dans l'article 13, où il s'agit du transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre. Deuxièmement, contrairement à l'article 13, l'article 16 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 16* et le *paragraphe 2 de l'article 17* 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 question²⁰⁵. 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 16 et 17, 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 insuffi-

¹⁹⁹ 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.

²⁰⁰ *Ibid.*, p. 120.

²⁰¹ *Ibid.*, p. 120 et 121. Il s'agissait des articles 208 du Traité de Saint-Germain-en-Laye et 191 du Traité de Trianon (cf. ci-dessus note 117).

²⁰² Voir ci-dessus le commentaire de l'article 13, par. 5, 9 et 10.

²⁰³ L'article 14, qui correspond à l'article 15 de la Convention de Vienne de 1978.

²⁰⁴ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 13, par. 9 et 10.

²⁰⁵ Voir ci-dessus par. 76 à 85.

santes 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.

TROISIÈME PARTIE
ARCHIVES D'ÉTAT

Observations générales

1) La Commission considère que les archives d'Etat, même si elles peuvent être 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 aéroplanes 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 la 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. 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, aux Etats successeurs dans des proportions équitables. De même, des réserves monétaires — 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 œuvre 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. Toutefois, les archives d'Etat sont des biens qui ont la particularité de pouvoir être reproduits, 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'Etat, 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. Selon des experts réunis par l'UNESCO en mars 1976,

Les archives 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 individuels²⁰⁶.

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 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 omises²⁰⁷. 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 différends²⁰⁸.

7) En analysant la pratique des Etats, telle qu'elle ressort de ces accords, on peut, comme l'a fait un

²⁰⁶ UNESCO, « Final report of consultation group to prepare a report on the possibility of transferring documents from archives constituted within the territory of other countries » (CC-76/WS/9), p. 2. La consultation a eu lieu avec la collaboration du Conseil international des archives.

²⁰⁷ L. Jacob, *La clause de livraison des archives publiques dans les traités d'annexion*, Paris, Giard et Brière, 1915 [thèse], *passim*, et notamment p. 40 et 49.

²⁰⁸ On trouvera un tableau non exhaustif des traités et conventions contenant des dispositions relatives au passage d'archives en cas de succession d'Etats depuis 1600, dans *Annuaire... 1979*, vol. II (1^{re} partie), p. 88 et suiv., doc. A/CN.4/322 et Add.1 et 2.

auteur²⁰⁹, dégager plusieurs conclusions qu'il est possible de résumer comme suit :

a) Les clauses archivistiques sont très fréquentes lorsqu'il s'agit de traités de cessions de territoires conclus entre puissances européennes, et presque toujours absentes lorsqu'il est question de cas de décolonisation.

b) 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 œuvre en ce domaine.

c) Les archives à caractère administratif ou technique concernant le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats passent à l'Etat successeur dans toutes les catégories de succession d'Etats et en général sans grandes difficultés.

d) 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) Pour ce qui est de la première conclusion, pratiquement tous les traités de cession de territoire 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'Etats²¹⁰. Les catégories de successions d'Etats visées dans ces traités recouvrent, *grosso modo*, dans la classification retenue par la CDI, 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 non seulement immobiliers, mais aussi mobiliers, c'est-à-dire de même nature que les archives elles-mêmes²¹¹.

²⁰⁹ Voir Ch. Kecskeméti, « Les contentieux archivistiques : étude préliminaire sur les principes et les critères à retenir lors des négociations », document UNESCO PGI-77/WS/1, reproduit dans Conseil international des archives, *Actes de la dix-septième Conférence internationale des archives : constitution et reconstitution des patrimoines archivistiques nationaux*, Paris, Imprimerie nationale, 1980. Cette étude a constitué en fin de compte la substance du document de l'UNESCO intitulé « Rapport du Directeur général 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. 20 C/102, du 24 août 1978).

²¹⁰ Jacob, *op. cit.*

²¹¹ 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

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 la récupération des archives. Enfin, le rapport des forces entre l'ex-puissance administrante et l'Etat nouvellement indépendant permet la plupart du temps à la première d'éluder 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 culturel²¹². Il devrait être fait obligation aux Etats prédécesseurs et aux Etats successeurs de négocier de bonne foi et avec la détermination

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 France/République centrafricaine du 12 juillet 1960 relatif aux dispositions transitoires en matière de justice (*Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, Paris, 92^e année, n° 176, 30 juillet 1960, p. 7043, et *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. 150); accord France/Tchad du même jour (*Journal officiel...*, p. 7044, et *Documentation...*, p. 157); accord France/Congo du même jour (*Journal officiel...*, p. 7043, et *Documentation...*, p. 163); accord France/Gabon du 15 juillet 1960 (*Journal officiel...*, p. 7048, et *Documentation...*, p. 182); accord France/Madagascar du 2 avril 1960 (*Journal officiel...*, 2 juillet 1960, 92^e année, n°153, p. 5968, et *Documentation...*, p. 290); accord France/Fédération du Mali, du 4 avril 1960 (*Journal officiel...*, p. 5969, et *Documentation...*, p. 315); échange de lettres France/Haute-Volta du 24 avril 1961 relatif au transfert des dossiers en instance devant le Conseil d'Etat et la Cour de cassation (*Journal officiel...* 5-6 février 1962, 94^e année, n° 30, p. 1315, et *Documentation...*, p. 439); échange de lettres France/Dahomey du 24 avril 1961 (*Journal officiel...*, p. 1285, et *Documentation...*, p. 128); échange de lettres France/Mauritanie du 19 juin 1961 (*Journal officiel...*, p. 1335, et *Documentation...*, p. 343); échange de lettres France/Niger du 24 avril 1961 (*Journal officiel...*, p. 1306, et *Documentation...*, p. 372); France/Côte d'Ivoire du 24 avril 1961 (*Journal officiel...*, p. 1269, et *Documentation...*, p. 231).

²¹² Pour d'autres renseignements sur cette question, voir ci-dessous le commentaire de l'article 26, par. 27 et suiv.

irréprochable de 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 intéressés²¹³.

SECTION I. — INTRODUCTION

Article 18. — Portée des articles de la présente partie

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

Commentaire

Le présent article correspond à l'article 7 de la deuxième partie concernant les biens d'Etat et reproduit son libellé, avec la substitution nécessaire du mot « archives » au mot « biens ». Il a pour but de préciser que la troisième partie du projet vise spécifiquement les archives d'Etat, telles qu'elles sont définies dans l'article suivant. Comme il a déjà été indiqué²¹⁴, bien qu'elles puissent être considérées comme des biens d'Etat, les archives d'Etat constituent un cas très particulier dans le contexte de la succession d'Etats. Les archives d'Etat possèdent des caractéristiques intrinsèques, qui confèrent une nature spécifique aux contentieux qu'elles provoquent et qui appellent des dispositions normatives particulières. C'est pour mieux aider à résoudre ces contentieux entre Etats que des règles appropriées, mieux adaptées au cas spécifique envisagé, ont été rédigées et font l'objet de la présente partie.

Article 19. — Archives d'Etat

Aux fins des présents articles, les « archives d'Etats » s'entendent de tous les documents, quelle qu'en soit la nature, qui à la date de la succession d'Etats, appartenaient à l'Etat prédécesseur conformément à son droit interne et étaient gardés par lui en qualité d'archives.

Commentaire

1) L'article 19 définit l'expression « archives d'Etat » telle qu'elle est utilisée dans les présents articles. Cette expression s'entend de tous documents quelle qu'en soit la nature remplissant deux conditions. Il doit s'agir 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 ». La première condition est donc calquée sur la formule de *renvoi* au droit interne adoptée à l'article 8, qui définit l'expression « biens d'Etat ». Mais la seconde condition n'est pas limitée par les mots « conformément à son droit

interne ». En détachant du droit interne d'un Etat ce second 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. Il faut signaler que dans un certain nombre de pays de telles « archives vivantes » ne sont classées « archives » qu'au bout d'un certain temps — vingt ou trente ans, par exemple.

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 les abritent²¹⁵;

les présents articles traitent de « tous documents, quelle qu'en soit la 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 » (quelle qu'en soit la 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 de la Yougoslavie au questionnaire établi par la Conférence internationale de la Table ronde des archives²¹⁶. 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 pièces numismatiques font parfois partie intégrante des archives. Il ne s'agit pas seulement de papier-monnaie historique ou d'échantillons ou de matrices ou de spécimens de billets de banque ou de coins. Il existe même des pièces de monnaie dans des archives nationales ou dans des bibliothèques nationales. Le fait est signalé en Roumanie, en Italie, au Portugal, au Royaume-Uni (où le Public Record Office possède une collection de coins 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

²¹³ UNESCO, doc. 20 C/102, par. 19 (cf. ci-dessus note 209).

²¹⁴ Voir ci-dessus le paragraphe 1 des observations générales relatives à la présente partie.

²¹⁵ Direction des archives de France, *Actes de la septième Conférence internationale de la Table ronde des archives : le concept d'archives et les frontières de l'archivistique*, Paris, Imprimerie nationale, 1963, p. 9.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 10.

musées, sont parfois conservés dans des institutions d'archives nationales, en raison le plus souvent de leur appartenance intime ou annexe à des 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 au Royaume-Uni, où le Public Record Office abrite un grand nombre de documents iconographiques ainsi qu'une grande série de dessins techniques provenant du Patent Office Library, 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, 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 d'Amérique, les films commerciaux sont soumis au copyright et enregistrés par la Library of Congress, tandis que les œuvres 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 cinématographiques²¹⁷.

5) L'expression « documents, quelle qu'en soit la 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, qu'ils fassent ou non partie d'une collection.

6) L'expression « documents, quelle qu'en soit la nature » ne s'entend toutefois par des objets d'art en tant que tels et non en tant que pièces d'archives 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.

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 »²¹⁸, « les archives, documents et registres concernant l'administration civile, militaire et judiciaire des territoires cédés »²¹⁹, « tous les titres, plans, matrices cadastrales, registres et papiers »²²⁰, « 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 »²²¹, « tous les documents se rapportant exclusivement à la souveraineté abandonnée ou cédée [...], les archives officielles, exécutives aussi bien que judiciaires »²²², les « documents, actes et archives [...], les registres de l'état civil, les registres fonciers, les registres cadastraux [...] »²²³, etc.

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 Yougoslavie²²⁴, 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 la population, les catégories de biens, de situations ou de rapports juridiques privés. Cet article 2 se lit ainsi :

²¹⁸ Expression figurant dans plusieurs dispositions du Traité de Versailles, du 28 juin 1919 : part. 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 (G.F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 3^e série, Leipzig, Weicher, 1923, t. XI, 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.*, 1924, t. XII, p. 443).

²¹⁹ Art. 3 du Traité de paix entre l'Empire allemand et la France, signé à Francfort le 10 mai 1871 (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Dieterich, 1874, t. XIX, p. 689).

²²⁰ Art. 8 de la Convention additionnelle au Traité de paix, signée à Francfort le 11 décembre 1871 (*ibid.*, 1875, t. XX, p. 854).

²²¹ Art. 1^{er}, 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 *Supplement to the American Journal of International Law*, New York, vol. 11, 1917, p. 61; texte français dans *Revue générale de droit international public*, Paris, t. XXIV, 1917, p. 454).

²²² Art. VIII du Traité de paix entre l'Espagne et les Etats-Unis d'Amérique, signé à Paris le 10 décembre 1898 (texte anglais dans W. M. Malloy, éd., *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers*, 1776-1909, Washington (D. C.), Government Printing Office, 1910, vol. I, p. 1693; texte français dans *Revue générale de droit international public*, Paris, t. VI, 1899, p. 600).

²²³ Art. 8 du Traité de frontière entre les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne, signé à La Haye le 8 avril 1960 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 508, p. 155).

²²⁴ Accord, signé à Rome le 23 décembre 1950, 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 (*ibid.*, vol. 171, p. 292 et 294).

²¹⁷ Pour d'autres exemples, *ibid.*, p. 30 et 31.

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 de diplômes d'instruction ou des certificats d'aptitude à l'exercice de certaines professions;

— les actes concernant certaines catégories de biens, de situations 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'archives 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 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 existe des zones particulières d'interférence, étendues par le système du 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 archives figurent dans des musées et divers objets de musées se trouvent dans des archives. Selon Yves Pérotin :

[...] en Angleterre, on estime qu'il est normal que des documents d'archives liés à des fonds muséographiques les suivent 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 par l'Etat de Westphalie des coffres et autres objets liés par destination aux archives [...], [...] les fonds de documents manuscrits conservés à titre provisoire dans les musées de l'URSS sont contrôlés par l'administration des archives; les grands « archives-musées » autonomes, créés par résolution spéciale (Gorki, Mendéléiev, 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 do Tombo. [...] En Tur-

quie, [...] 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, en dix-neuf cas exactement, conservés dans les musées²²⁵.

Article 20. — Effets du passage des archives d'Etat

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

Article 21. — Date du passage des archives d'Etat

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

Article 22. — Passage des archives 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 archives d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur s'opère sans compensation.

Article 23. — Absence d'effets d'une succession d'Etats sur les archives d'un Etat tiers

Une succession d'Etats n'affecte pas en tant que telle les archives d'Etat qui, à la date de la succession d'Etats, sont situées 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 des articles 20, 21, 22 et 23

1) Ayant décidé de consacrer une partie distincte aux archives d'Etat, la Commission a jugé bon d'inclure dans la section 1 quelques articles préliminaires en guise de dispositions générales, sur le modèle suivi dans les parties relatives aux biens d'Etat et aux dettes d'Etat, afin d'accentuer la spécificité de la matière des archives d'Etat par rapport à celle des biens d'Etat. Pour que la différence ne soit pas trop grande entre les deux séries de règles générales, les dispositions concernant les archives et figurant dans la section 1 de la troisième partie ont été rédigées en termes identiques à ceux des articles correspondants de la section 1 de la deuxième partie concernant les biens d'Etat, sauf que le mot « archives » a été substitué au mot « biens ». Ainsi la correspondance est parfaite entre les deux séries d'articles, à savoir : entre les articles 18 et 7 (comme il a déjà été indiqué dans le commentaire relatif à l'article 18), les articles 20 et 9, les articles 21 et 10, les articles 22 et 11 et les articles 23 et 12.

2) L'article 20 n'appelle pas d'observations particulières. En ce qui concerne l'article 21, il peut paraître peu judicieux à première vue de prévoir le passage des archives d'Etat à la date de la succession d'Etats. Cela peut

²²⁵ Direction des archives de France, *Le concept d'archives...* (op. cit.), p. 45 et 46.

même paraître déraisonnable, irréaliste et illusoire, dans la mesure où les fonds d'archives ont généralement besoin d'être triés en vue de la détermination de ceux qui passent à l'Etat successeur, ce qui exige un temps parfois considérable. Mais en vérité les fonds d'archives sont en général bien individualisés en tant que tels et assez parfaitement classés et répertoriés. Leur transfert peut s'opérer immédiatement. D'ailleurs, la pratique des Etats a montré que cela était possible. Un assez grand nombre de traités ont stipulé la remise « *immédiate* » des archives d'Etat qui doivent passer à l'Etat successeur. Les archives devaient être transférées « *sans délai* » selon l'article 93 (concernant l'Autriche) du Traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919; l'article 77 (visant la Hongrie) du Traité de Trianon du 4 juin 1920; et les articles 38 et 52 (visant la Belgique et la France) du Traité de Versailles du 28 juin 1919²²⁶. Le passage « *immédiat* » des archives était également prévu dans la résolution 388 (V) de l'Assemblée générale du 15 décembre 1950, relative à l'Etat successeur libyen (article 1^{er}, par. 2, al. a).

3) Il est par ailleurs nécessaire de fixer à la date de la succession d'Etats le passage des archives d'Etat, même si des délais sont *en fait* consentis pour procéder à des opérations de reproduction, de microfilmage, de tri ou d'inventaire. Il est en effet indispensable de savoir que, à la date même de la succession d'Etats, l'Etat successeur est le propriétaire des archives qui lui passent, même si la remise de celles-ci devait tarder pour des raisons pratiques. Si, entre-temps, une autre succession d'Etats intervient affectant de nouveau l'Etat prédécesseur, il est souhaitable que l'on sache que les archives d'Etat qui devaient passer à l'Etat successeur dans le cadre de la première succession d'Etats sont exclues de la seconde, même si le temps a fait défaut pour les transférer effectivement.

4) Enfin, il est à signaler que la règle de remise des archives à la date de la succession d'Etats est tempérée dans le texte de l'article 21 par la possibilité toujours ouverte aux Etats de convenir de toute autre solution, ainsi que par la prise en considération de tout ce qui peut être « *décidé* » de contraire à cette règle par une juridiction internationale par exemple. De fait, un nombre assez significatif de traités ont pu écarter la règle du passage immédiat des archives d'Etat à l'Etat successeur. Parfois l'on s'est accordé sur *un délai de trois mois* (comme dans l'article 158 du traité de Versailles)²²⁷, ou de *dix-huit mois* (comme dans l'article 37 du Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947)²²⁸, qui faisait obligation à ce pays de restituer dans ce délai les archives, objets culturels ou artistiques « appartenant à l'Ethiopie ou à ses ressortissants ». Il a pu être également stipulé que la remise des archives devait être réglée d'un commun accord « *si possible dans les six mois* qui suivront l'entrée en vigueur du traité » (art. 8 du Traité du 8 avril 1960 entre les Pays-Bas et la République fédérale

d'Allemagne relatif à certaines parcelles frontalières)²²⁹. L'article 11 du Traité de paix avec la Hongrie du 10 février 1947²³⁰ est l'un des plus précis en matière de délais : il dresse un véritable calendrier dans le cadre d'un délai de *dix-huit mois*. La fixation d'un délai est laissée dans certains cas aux soins d'une commission mixte dont le rôle est de retrouver, de localiser et de faire transférer les archives qui doivent passer à l'Etat successeur.

5) Dans l'article 22, il n'est question que de « *compensation* », c'est-à-dire d'un dédommagement en espèces ou en nature (fourniture d'un bien ou d'un lot d'archives en échange de celui ou de ceux qui passent à l'Etat successeur). Mais cette notion doit être interprétée au sens large, dans la mesure où non seulement elle exclut toute compensation mais encore elle exonère l'Etat successeur de toute taxe ou impôt. Le passage des biens ou des archives d'Etat est dans ce cas vraiment considéré comme se réalisant « *de plein droit* », en toute gratuité et sans compensation. L'article 22 se justifie par le fait que la pratique des Etats est nettement fixée dans ce sens. D'ailleurs le principe de non-compensation est implicitement confirmé dans les articles suivants de la présente partie qui précisent que les *copies* d'archives sont faites aux frais de l'Etat demandeur.

6) Ayant décidé de maintenir l'article 12 dans le projet, la Commission a jugé qu'il convenait d'inclure dans la partie consacrée aux archives d'Etat l'article 23, qui en est la réplique. Au sujet de cet article, on peut songer à deux hypothèses. La première est celle où, pour une raison ou pour une autre, un Etat prédécesseur abrite des archives d'un Etat tiers. Celui-ci peut, par exemple, se trouver en état de guerre avec un autre et avoir mis à l'abri de précieuses archives sur le territoire d'un Etat où se produit une succession d'Etats. L'Etat tiers peut aussi tout simplement avoir confié pour une durée plus ou moins longue, par exemple pour une restauration ou pour une exposition culturelle, une partie de ses archives d'Etat à un Etat où survient une succession d'Etats. La seconde hypothèse est celle où un Etat successeur auquel doivent passer certaines archives d'Etat n'en a pas obtenu, pour des raisons contingentes, la remise immédiate ou dans les délais impartis. Si une seconde succession d'Etats affectant le même Etat prédécesseur intervient entre-temps, l'Etat successeur de la première succession d'Etats est considéré comme un Etat tiers par rapport à la seconde succession d'Etats et ses archives situées sur le territoire de l'Etat prédécesseur et non encore récupérées par lui ne doivent pas être affectées par cette seconde succession d'Etats.

Article 24. — Sauvegarde de l'unité des archives d'Etat

Rien dans la présente partie n'est considéré comme préjugant en quoi que ce soit toute question qui pourrait se poser en raison de la sauvegarde de l'unité des archives d'Etat.

²²⁶ Pour les références aux articles de ces traités, voir ci-dessus note 218.

²²⁷ *Idem.*

²²⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 21.

²²⁹ *Ibid.*, vol. 508, p. 155.

²³⁰ *Ibid.*, vol. 41, p. 179.

Commentaire

La Commission a décidé, en deuxième lecture, de faire un article distinct de la disposition relative à la sauvegarde de l'unité des archives d'Etat, qui figurait initialement au paragraphe 6 de l'article 29, tel qu'il avait été adopté en première lecture. La mention de la sauvegarde de l'unité des archives d'Etat renvoie au principe de l'indivisibilité des archives, présent en filigrane dans toute question de succession aux documents, quelle qu'en soit la nature, qui constituent ces archives d'Etat, indépendamment de la catégorie particulière de la succession d'Etats dont il s'agit. Aussi l'article 24 énonçait-il une clause de sauvegarde concernant l'application des règles de fond formulées dans les articles constituant la section 2 de la présente partie.

SECTION 2. — DISPOSITIONS RELATIVES À DES CATÉGORIES
SPÉCIFIQUES DE SUCCESSION D'ÉTATS

*Article 25. — 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 archives d'Etat de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur est réglé par accord entre eux.**

2. **En l'absence d'un tel accord :**

a) **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 être à la disposition de l'Etat auquel le territoire concerné est transféré, passe à l'Etat successeur;**

b) **la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur, autre que celle mentionnée à l'alinéa a, se rapportant exclusivement ou principalement au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, passe à l'Etat successeur.**

3. **L'Etat prédécesseur fournit à l'Etat successeur la meilleure preuve disponible dans ses archives d'Etat qui a trait aux titres territoriaux du territoire transféré ou à ses frontières ou qui est nécessaire pour préciser le sens des documents des archives d'Etat qui passent à l'Etat successeur en application des autres dispositions du présent article.**

4. **L'Etat prédécesseur délivre à l'Etat successeur, à la demande de ce dernier et à ses frais, des reproductions appropriées de ses archives d'Etat liées aux intérêts du territoire transféré.**

5. **L'Etat successeur délivre à l'Etat prédécesseur, à la demande de ce dernier et à ses frais, des reproductions appropriées d'archives d'Etat qui sont passées à l'Etat successeur conformément au paragraphe 1 ou 2.**

Commentaire

1) Le présent article concerne le passage des archives d'Etat en cas de transfert d'une partie du territoire d'un Etat. La pratique des Etats dans ce cas de succession aux archives d'Etat est quelque peu suspecte dans la mesure

où elle est fondée sur les traités de paix, qui visent généralement à fournir des solutions politiques exprimant les rapports de force de vainqueurs à vaincus plutôt que des solutions équitables. La tradition a voulu pendant longtemps que les vainqueurs prennent les archives des territoires conquis par eux et parfois même emportent les archives de l'Etat prédécesseur.

2) Sans perdre de vue le fait qui vient d'être signalé, on peut, néanmoins, invoquer la pratique actuelle des Etats à l'appui des solutions plus équitables proposées dans le texte du présent article. Cette pratique sera exposée dans le présent commentaire sous les six rubriques suivantes : a) Passage à l'Etat successeur de toutes les archives se rapportant au territoire transféré; b) archives emportées ou constituées hors du territoire transféré; c) le lien «archives-territoires»; d) obligations particulières de l'Etat successeur; e) délais de remise des archives; f) bibliothèques d'Etat.

Passage à l'Etat successeur de toutes les archives se rapportant au territoire transféré

3) Sous cette rubrique, il est possible de montrer comment sont traitées les sources d'archives, les archives en tant que moyens de preuve, les archives en tant que moyens d'administration et les archives en tant qu'élément historique ou patrimoine culturel.

4) En ce qui concerne les sources, la pratique, qui ne semble pas faire de doute, a des origines lointaines qui remontent aux mutations territoriales telle qu'elles avaient déjà lieu au Moyen Age. La France et la Pologne en fournissent des exemples²³¹. En France, le roi Philippe-Auguste fonda son « Trésor des Chartes » en 1194, y rassemblant les documents concernant son royaume. En 1271, quand le roi Philippe III hérita des domaines de son oncle Alphonse de Poitiers (presque tout le sud de la France), il en fit immédiatement verser les archives audit Trésor : titres des domaines, cartulaires, registres de lettres, enquêtes et comptes administratifs. Il continua à en être ainsi au cours des siècles, à mesure que la couronne acquérait de nouvelles terres. Il en alla de même en Pologne, à partir du xiv^e siècle, au cours de l'unification progressive du royaume par absorption des provinces duciales : les archives des ducs revenaient au roi en même temps que le duché. Il y a donc fort longtemps que le principe du transfert était appliqué, même si, comme on va le voir, le fondement invoqué a varié.

5) Dans les anciens traités, les archives sont surtout remises à l'Etat successeur comme moyens de preuve et titres de propriété. En effet, dans la conception féodale, les archives représentaient un titre juridique prouvant un droit. C'est pourquoi les vainqueurs des guerres veillaient à emporter les archives concernant leurs acquisitions, les arrachant en cas de besoin par la force aux vaincus : leur droit sur les domaines n'était assuré que

²³¹ Voir Direction des archives de France, *Actes de la sixième Conférence internationale de la Table ronde des archives : les archives dans la vie internationale*, Paris, Imprimerie nationale, 1963, p. 12 et suiv.

par la possession des « terriers ». On peut citer en exemple le cas des Confédérés suisses qui enlevèrent *manu militari* en 1415 les archives des anciennes possessions des Habsbourg, conservées au château de Baden²³².

6) A partir du XVI^e siècle, l'on se rendit compte que les archives, si elles constituaient un titre juridique efficace, étaient aussi un instrument d'administration du pays. L'idée a alors prévalu que, dans un transfert de territoire, il fallait laisser au successeur un territoire aussi viable que possible pour éviter une perturbation dans la gestion et faciliter une administration convenable. Deux cas peuvent se présenter.

Dans le premier, il n'y a qu'un seul Etat successeur. L'intégralité des instruments d'administration passe alors de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, lesdits instruments étant entendus au sens le plus large : documents fiscaux de toutes sortes, registres cadastraux et domaniaux, documents administratifs, registres d'état civil, livres fonciers, archives judiciaires et pénitentiaires, etc. D'où l'habitude de laisser au territoire tout le matériel écrit, dessiné, photographique, nécessaire à la poursuite du bon fonctionnement administratif. C'est ainsi que, pour la cession des provinces du Jämtland, de Härjedalen, de Gotland et d'Ösel, le Traité de Brömsebro du 13 août 1645 entre la Suède et le Danemark faisait obligation de livrer à la Reine de Suède tous les actes, registres et cadastres regardant la justice (art. 29), ainsi que toute information sur la situation fiscale des provinces cédées. Des stipulations analogues furent souscrites par les deux puissances dans leurs traités de paix ultérieurs de Roskilde du 26 février 1658 (art. 10) et de Copenhague du 27 mai 1660 (art. 14)²³³. L'article 69 du Traité de Münster du 30 janvier 1648 entre les Pays-Bas et l'Espagne disposait que « tous les registres, cartes, lettres, archives et papiers, comme aussi sacs de procès, concernant aucune des Provinces unies, pays associés, villes [...] estans ès cours, chancelleries, conseils et chambres [...] seront délivrés [...] »²³⁴. Par le Traité d'Utrecht du 11 avril 1713, Louis XIV cédait aux Etats généraux (néerlandais) le Luxembourg, Namur et Charleroi « avec tous les papiers, lettres, documents et archives qui concernent lesdits Pays-Bas »²³⁵. En réalité, presque tous les traités concernant un transfert d'une partie de territoire contiennent une clause relative au transfert des archives, ce qui rend impossible une énumération. Les traités sont même quelquefois complétés par une convention spéciale portant uniquement sur ce point. Ainsi, faisant suite aux traités de paix mettant fin à la première guerre mondiale, la convention entre la Hongrie et la Roumanie signée à Bucarest le 16 avril 1924²³⁶ traitait de l'échange des actes judiciaires, des

registres fonciers et des registres de l'état civil et en spécifiait les modalités d'exécution.

7) Dans le second cas, il y a plusieurs Etats successeurs. Les exemples rapportés, anciens et isolés, ne peuvent être considérés comme représentatifs d'une coutume, mais il a paru utile au Rapporteur spécial de les citer parce que la solution adoptée serait rendue très simple à l'heure actuelle par l'utilisation des moyens de reproduction modernes. Le Traité de la Barrière du 15 novembre 1715, conclu entre l'Empire germanique, la Grande-Bretagne et les Provinces-Unies, disposait dans son article 18 que les archives du territoire démembré, la Gueldre, ne seraient pas partagées entre les trois Etats successeurs mais qu'un inventaire en serait fait dont on remettrait une copie à chacun d'eux, le fonds restant intact à leur disposition pour consultation²³⁷. De même, le Traité entre la Prusse et la Saxe du 18 mai 1815 fait mention dans son article VII « d'actes et papiers qui [...] sont d'un commun intérêt pour les deux parties »²³⁸. La solution consiste à faire conserver les originaux par la Saxe, à charge pour elle d'en délivrer à la Prusse des copies légalisées. Donc, quel que soit le nombre de successeurs, la totalité du fonds d'archives reste intacte, en application du principe du respect des fonds, né du souci de faciliter la continuité de l'administration. Mais ce même principe et ce même souci vont conduire à de nombreuses contestations dans leur application moderne par une distinction intervenue entre archives administratives et archives historiques.

Selon certains auteurs, les archives administratives doivent passer en totalité à l'Etat successeur, mais les archives dites historiques, par application du principe du respect des fonds, doivent demeurer dans le patrimoine de l'Etat prédécesseur, sauf si elles ont été formées dans le territoire objet de la succession par le jeu normal de ses propres institutions. Cette thèse, qui n'est pas dépourvue de sagesse, est cependant contredite par la pratique : l'histoire a enregistré des cas nombreux de transferts d'archives, documents historiques compris. C'est ainsi que le Traité de Vienne du 3 novembre 1866, par lequel l'Autriche cédait la Vénétie à l'Italie, prévoit dans son article XVIII la remise intégrale à l'Italie des « titres de propriété, [des] documents administratifs et judiciaires [...], documents politiques et historiques de l'ancienne République de Venise », chacune des deux parties s'engageant à laisser l'autre prendre copie des « documents historiques et politiques qui peuvent intéresser les territoires restés respectivement en possession de l'autre puissance et qui, dans l'intérêt de la science, ne pourront être séparés des archives auxquelles ils appartiennent »²³⁹. Il est aisé de multiplier les exemples sur ce point. Le Traité de paix entre la Finlande et la RSFSR, signé à Dorpat le 14 octobre 1920, prévoit en son article 29, par. 1, que

²³² Comme ces archives concernaient non seulement les territoires des Confédérés, mais aussi une large partie de l'Allemagne du Sud-Ouest, les Habsbourg d'Autriche purent recouvrer en 1474 les archives qui ne concernaient pas le territoire confédéré.

²³³ Voir Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 16.

²³⁴ *Ibid.*

²³⁵ *Ibid.*, p. 17.

²³⁶ SDN, *Recueil des Traités*, vol. XLV, p. 330.

²³⁷ Voir Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 17 et 18.

²³⁸ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dietrich, 1887, t. II (1814-1815) [réimpr.], p. 276.

²³⁹ Voir Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 27.

Les puissances contractantes s'engagent à restituer à la première occasion les archives et documents appartenant à des administrations et institutions publiques et se trouvant sur leurs territoires respectifs, et qui concernent uniquement ou en majeure partie l'autre partie contractante ou son histoire²⁴⁰.

Archives emportées ou constituées hors du territoire transféré

8) Il semble qu'il soit amplement justifié d'admettre comme règle suffisamment expressive de la pratique des Etats le fait de faire bénéficier l'Etat successeur de toutes les archives, historiques ou autres, se rapportant au territoire transféré et même si ces archives ont pu être emportées ou se trouvent hors de ce territoire. Ainsi les Traités de Paris (1814) et de Vienne (1815) imposèrent le retour à leur dépôt d'origine des archives d'Etat qui avaient été concentrées à Paris pendant la période napoléonienne²⁴¹. Par le Traité de Tilsit du 7 juillet 1807, la Prusse, qui avait restitué la partie du territoire polonais qu'elle avait conquise, s'est vue obligée de rendre au nouveau Grande-Duché de Varsovie non seulement les archives courantes locales ou régionales se rapportant au territoire restitué mais aussi les documents d'Etat (« Archives de Berlin ») le concernant²⁴². De même, par le traité de Riga du 18 mars 1921, la Pologne récupérait les archives centrales de l'ancien Etat polonais transférées en Russie à la fin du XVIII^e siècle et celles de l'ancien Royaume autonome de Pologne de 1815-1863 et de sa continuation jusqu'en 1876. Elle recevait en outre les documents du Secrétariat d'Etat du Royaume de Pologne (qui fonctionna de 1815 à 1863 à Saint Pétersbourg comme administration centrale russe), ceux de la chancellerie du Tsar pour les affaires de Pologne, et enfin le fonds du bureau du Ministère russe de l'intérieur chargé de la réforme agraire en Pologne²⁴³. On peut aussi citer le cas des archives du Schleswig. Par le Traité de Vienne du 30 octobre 1864, le Danemark devait céder les trois duchés de Schleswig, Holstein et Lauenbourg. L'article 20 dudit traité disposait : « les titres de propriété, les documents administratifs et de justice civile concernant les territoires cédés qui se trouveront dans les Archives du Royaume du Danemark » seront remis, ainsi que « toutes les parties des archives de Copenhague qui ont appartenu aux duchés cédés et ont été tirées de leurs archives »²⁴⁴.

Pour plus de précision dans l'examen de cette pratique des Etats (encore qu'il ne convienne pas, par principe, d'attacher une importance excessive aux traités de paix, où les solutions sont inspirées par un « rapport de forces » déterminé), l'on peut distinguer deux cas : celui des archives emportées ou enlevées du territoire considéré, et celui des archives constituées hors de ce territoire mais s'y rapportant directement.

²⁴⁰ SDN, *Recueil des Traités*, vol. III, p. 25.

²⁴¹ Voir Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 19 et 20. Voir aussi *Annuaire... 1979*, vol. II (1^{re} partie), p. 71, doc. A/CN.4/322 et Add.1 et 2, par. 27 à 29.

²⁴² Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 20.

²⁴³ *Ibid.*, p. 35 et 36.

²⁴⁴ *Ibid.*, p. 26.

9) Il semble admis par une pratique courante que les archives emportées par l'Etat prédécesseur, soit à la veille du changement de souveraineté, soit même à une période beaucoup plus reculée, reviennent à l'Etat successeur. On rencontre un parallélisme frappant des formules dans les instruments qui ont mis fin aux guerres de 1870 et 1914. Le Traité de paix signé à Francfort le 10 mai 1871 entre la France et l'Empire allemand disposait en son article 3 :

Si quelques-uns de ces titres [archives, documents, registres, etc.] avaient été déplacés, ils seront restitués par le Gouvernement français sur la demande du Gouvernement allemand²⁴⁵.

Cette affirmation du principe du retour des archives emportées devait trouver son expression en des termes identiques dans l'article 52 du Traité de Versailles (28 juin 1919), à ce détail près que, cette fois-là, c'était l'Allemagne qui subissait la loi qu'elle jugeait excellente en des temps plus heureux pour elle²⁴⁶. Ce sont des préoccupations analogues qui ont prévalu dans les relations entre l'Italie et la Yougoslavie. Les archives administratives intéressant les territoires rattachés à la Yougoslavie par les Traités de Rapallo du 12 novembre 1920 et de Rome du 27 janvier 1924, et qui avaient été emportées par l'Italie entre le 4 novembre 1918 et le 2 mars 1924 à l'occasion de l'occupation italienne, ainsi que les titres, documents registres, etc., provenant de ces mêmes territoires et qui avaient été enlevés par la mission italienne d'armistice siégeant à Vienne après la première guerre mondiale, devaient être restitués par l'Italie²⁴⁷. L'accord italo-yougoslave signé à Rome le 23 décembre 1950 est encore plus précis : son article 1^{er} stipule la remise à la Yougoslavie de toutes les archives « qui se trouvent ou qui rentreront en la possession de l'Etat italien, des collectivités publiques locales, des établissements publics et des sociétés et associations de propriété publique » et ajoute que, « dans le cas où le matériel en question ne se trouverait pas en Italie, le Gouvernement italien s'efforcera de le recouvrer et de le remettre au Gouvernement yougoslave »²⁴⁸. Cependant, une partie de l'ancienne doctrine française a semblé un certain temps faire prévaloir une règle contraire. Envisageant le cas de l'annexion partielle qui était le cas de succession d'Etats le plus courant à l'époque, du fait des modifications fréquentes de la carte politique de l'Europe, Despagnet écrivait : « L'Etat démembré garde [...] les archives relatives au territoire cédé et qui sont conservées dans un dépôt situé hors de ce territoire »²⁴⁹. Fauchille, quant à lui, n'est pas allé jusqu'à donner sa caution à cette règle contraire, mais a laissé supposer que des distinctions pouvaient être opérées : si les archives sont hors du territoire concerné par le changement de souveraineté, quelles sont exactement celles dont l'Etat démembré doit se démunir ?

²⁴⁵ Voir ci-dessus note 219.

²⁴⁶ Voir ci-dessus note 218.

²⁴⁷ Art. 12 du Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 12). Pour le traité de Rapallo, voir SDN, *Recueil des Traités*, vol. XVIII, p. 387; pour le Traité de Rome, *ibid.*, vol. XXIV, p. 31.

²⁴⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 171, p. 292.

²⁴⁹ F. Despagnet, *Cours de droit international public*, 4^e éd., Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1910, p. 128, par. 99.

Sont-ce [écrivait-il] seulement les documents de nature à constituer entre les mains de l'annexant un moyen d'administrer la région ou encore ceux qui ont un caractère purement historique²⁵⁰ ?

Cette doctrine a en réalité marqué son hésitation à adhérer à la règle généralement appliquée et est allée jusqu'à ériger une règle contraire, parce qu'elle avait tenu compte à l'excès d'une décision jurisprudentielle, dont on peut affirmer qu'elle était à la fois isolée et marquée par les circonstances politiques de l'époque. Il s'agissait d'un arrêt de la Cour de Nancy du 16 mai 1896 qui, après le rattachement de l'Alsace-Lorraine à l'Allemagne, devait décider que

l'Etat français, investi sur la totalité de ces archives avant 1871 d'un droit de propriété imprescriptible et inaliénable, n'en a nullement été dépouillé par le changement de nationalité imposé à une portion de son territoire²⁵¹.

Il convient de remarquer que ce qui importait avant tout, en l'espèce, c'était non point de refuser à l'Allemagne (non partie au procès) un droit sur des archives appartenant à des territoires contrôlés par elle à l'époque, mais d'enlever à un simple particulier la possession indue d'archives publiques²⁵². Ainsi, la portée de cet arrêt au demeurant isolé, qui semblait laisser à la France le droit de revendiquer vis-à-vis des particuliers des archives qui devaient ou pouvaient revenir à l'Allemagne, paraît assez limitée.

10) Il convient néanmoins de mentionner cette tendance isolée car elle a semblé prévaloir, pendant quelque temps du moins et pour certains cas, dans la pratique diplomatique française. Cette pratique, à en croire tout au moins les textes dans une de leur interprétation, semble n'admettre le retour dans le territoire ayant changé de souveraineté que des archives à caractère administratif, les documents historiques situés ou emportés en dehors de ce territoire et s'y rapportant demeurant la propriété de l'Etat prédecesseur. Ainsi, le Traité de Zurich du 10 novembre 1859, entre la France et l'Autriche prévoyait que les archives contenant les titres de propriété et documents administratifs et de justice civile intéressant le territoire cédé par l'Autriche à l'Empereur des Français « qui peuvent se trouver dans les archives de l'Empire d'Autriche », à Vienne notamment, seraient remis aux commissaires du nouveau gouvernement de la Lombardie²⁵³. S'il est justifié d'interpréter de façon très stricte et très étroite les expressions employées — qui apparemment ne viseraient que les pièces d'administration courante —, on serait fondé à conclure que les archives impériales de Vienne n'étaient pas touchées

dans leur partie historique se référant aux territoires cédés²⁵⁴. Le traité du même jour entre la France et la Sardaigne renvoie en son article 2⁵⁵ aux dispositions ci-dessus du traité entre la France et l'Autriche pendant que le traité, également du même jour, entre l'Autriche, la France et la Sardaigne les reprenait purement et simplement en son article 15²⁵⁶. De même, la convention franco-sarde, signée le 23 août 1860 en application du Traité de Turin du 24 mars 1860, consacrant la cession de la Savoie et du comté de Nice par la Sardaigne à la France, comporte un article 10 qui est coulé dans le même moule que les précédents lorsqu'il déclare que

Les archives contenant les titres de propriété, les documents administratifs, religieux et de justice civile relatifs à la Savoie et à l'arrondissement de Nice qui peuvent se trouver entre les mains du Gouvernement sarde, seront remis au Gouvernement français²⁵⁷.

11) On ne peut qu'hésiter à conclure de ces textes qu'ils viennent contrecarrer l'existence d'une règle permettant à l'Etat successeur de revendiquer toutes les archives, historiques comprises, qui se rapportent au territoire objet du changement de souveraineté et qui se trouveraient en dehors de ce territoire. Serait-il en effet très aventureux d'interpréter l'expression « titres de propriété » intégrée dans la formule « titres de propriété, documents administratifs, religieux et de justice civile » qui figure dans tous ces traités comme visant les documents à caractère historique (et non pas seulement administratif) par lesquels la propriété du territoire est prouvée ? De fait, en ces époques, le territoire lui-même était une priorité du souverain dans la vieille Europe. De sorte que tous les titres retraçant l'histoire de la région considérée et servant de preuve à la possession de celle-ci sont revendiqués par le successeur. Si ce point de vue est exact, les textes ci-dessus, pour aussi isolés qu'ils soient, ne viennent pas contrarier la règle de la transmission générale des archives, même historiques, se trouvant hors du territoire considéré. Si les titres de propriété ne visaient que la propriété publique, ils seraient couverts par l'expression « documents administratifs et judiciaires ». On serait encouragé dans une telle interprétation par le fait que ces traités comportent généralement une clause semblant apporter une exception au transfert de la totalité des documents historiques, les documents privés de la famille régnante, tels que contrats de mariage, testaments ou souvenirs de famille, étant exclus de cette remise²⁵⁸. Mais, en réalité, ce qui coupe court à toute

²⁵⁰ P. Fauchille, *Traité de droit international public* (8^e éd. du Manuel de droit international public de H. Bonfils), Paris, Rousseau, 1922, t. I. 1^{re} partie, p. 360, par. 219.

²⁵¹ Arrêt de la Cour de Nancy du 16 mai 1896, *Affaire Dufresne c. l'Etat* (M. Dalloz et al., *Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine, année 1896*, Paris, Bureau de la jurisprudence générale, 1896, 2^e partie, p. 412).

²⁵² Il s'agissait de seize cartons d'archives déposés par un particulier entre les mains de l'archiviste de Meurthe-et-Moselle. Ils concernaient d'ailleurs à la fois les territoires cédés et des territoires demeurés français, ce qui pouvait justifier la décision de la Cour.

²⁵³ Art. 15 du Traité de paix franco-autrichien, signé à Zurich le 10 novembre 1859 (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Dieterich, 1860, t. XVI, partie II, p. 522).

²⁵⁴ Voir, en ce sens, G. May « La saisie des archives du département de la Meurthe pendant la guerre de 1870-1871 », *Revue générale de droit international public*, Paris t. XVIII, 1911, p. 35; et *id.*, *Le traité de Francfort*, Paris, Berger-Levrault, 1909, p. 269, note 2.

²⁵⁵ Art. 2 du Traité franco-sarde relatif à la cession de la Lombardie, signé à Zurich le 10 novembre 1859 (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, vol. XVI, partie II [op. cit.], p. 526.)

²⁵⁶ Art. 15 du Traité entre l'Autriche, la France et la Sardaigne, signé à Zurich le 10 novembre 1859 (*ibid.*, p. 537).

²⁵⁷ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités* (op. cit.), 1869, t. XVII, partie II, p. 25.

²⁵⁸ L'article 10 de la Convention franco-sarde du 23 août 1860 (cf. note 257 ci-dessus) impose à la France de restituer (ce qui suppose qu'elle en avait déjà pris possession avec les autres archives historiques) au Gouvernement sarde « les titres et documents relatifs à la famille royale ». Cette clause, visant des papiers en somme privés et dictée par les convenances de la courtoisie, figure aussi, par exemple,

discussion, c'est le fait que ces cas, peu nombreux, observés dans la pratique française, se sont trouvés privés de toute portée dès lors que la France, quelque quatre-vingt-dix ans plus tard, a réclamé et effectivement obtenu la partie restante des archives sardes aussi bien historiques qu'administratives qui se trouvaient dans le dépôt de Turin et qui se rapportaient à la cession de la Savoie et de l'arrondissement de Nice. En effet, les accords de 1860 relatifs à cette cession se sont trouvés complétés par les dispositions du Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947 dont l'article 7 faisait obligation au Gouvernement italien de remettre au Gouvernement français

toutes les archives historiques et administratives antérieures à 1860 qui se rapportent au territoire cédé à la France par le Traité du 24 mars 1860 et par la Convention du 23 août 1860²⁵⁹.

Il semble donc qu'il soit amplement justifié d'admettre comme règle suffisamment expressive de la pratique des Etats le fait de faire bénéficier l'Etat successeur de toutes les archives, historiques ou autres, se rapportant au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats même si ces archives ont pu être emportées ou se trouvent hors de ce territoire.

12) Il faut aussi envisager le cas des pièces et documents se rapportant au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, mais constitués et conservés de tout temps hors de ce territoire. Bien des traités englobent cette catégorie dans ce qui doit passer à l'Etat successeur. La France a pu obtenir, comme on l'a dit ci-dessus (par. 11), par le Traité de paix avec l'Italie du 10 février 1947, des lots d'archives constituées par la ville de Turin et se rapportant à la Savoie et à Nice. Le Traité de paix de 1947 avec la Hongrie a donné à la Yougoslavie toutes les archives conservées par la Hongrie concernant l'Illyrie et datant du XVIII^e siècle²⁶⁰. Par l'accord de Craiova, du 7 septembre 1940, signé entre la Bulgarie et la Roumanie pour la cession par celle-ci à celle-là de la Dobroudja du Sud, la Bulgarie a obtenu, outre les archives se trouvant dans le territoire cédé, les copies certifiées des documents se trouvant à Bucarest et se rapportant à la région devenue bulgare.

13) *Quid* si les archives relatives au territoire qui a changé de souveraineté ne se trouvent ni à l'intérieur des frontières de celui-ci ni dans l'Etat prédécesseur ? L'accord italo-yougoslave signé à Rome le 23 décembre 1950 précisait dans son article 1^{er} que

Dans le cas où le matériel en question ne se trouverait pas en Italie, le Gouvernement italien s'efforcera de le recouvrer et de le remettre au Gouvernement yougoslave²⁶¹.

Autrement dit, pour employer une terminologie chère aux civilistes français, il s'est agi moins d'une « obli-

gation de résultat » que d'une « obligation de moyen »²⁶².

14) La règle du transfert des archives à l'Etat successeur pour une partie du territoire d'un autre Etat est considérée comme tellement évidente qu'elle ne saurait être compromise par le silence des accords. C'est ce qu'écrivit un auteur :

La livraison des archives publiques des territoires cédés étant la conséquence obligatoire de l'annexion, il n'y a pas lieu de s'étonner si dans un grand nombre de traités d'annexion, la clause relative à cette obligation ne figure pas. Elle est sous-entendue : elle résulte de la « renonciation de l'Etat cédant à tous ses droits et titres sur le territoire cédé »²⁶³.

La terminologie utilisée a vieilli et le cas d'annexion est lui-même périmé. Mais l'idée à la base de la règle est toujours valable : il s'agit de « mettre entre les mains [de l'Etat successeur] tous les éléments indispensables ou utiles pour l'administration du territoire », comme l'écrivit le même auteur²⁶⁴.

Le lien « archives-territoire »

15) Telle qu'elle vient d'être rappelée, la pratique des Etats révèle que le lien entre les archives et le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats est assez largement pris en considération. Mais il convient de bien préciser la consistance de ce lien. Comme on sait, les spécialistes de l'archivistique font généralement valoir deux principes, celui de la « provenance territoriale » et celui de la « pertinence territoriale ou fonctionnelle » l'un et l'autre faisant l'objet d'interprétations diverses, voire divergentes, et n'échappant pas à des incertitudes. Ce qui paraît évident, c'est que l'Etat successeur ne peut pas réclamer n'importe quelles archives, mais seulement celles qui se rapportent exclusivement ou principalement

²⁵⁹ On peut citer d'autres cas historiques de transfert à l'Etat successeur d'archives constituées hors du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Ces exemples n'entrent dans aucune catégorie prévue par la typologie retenue en matière de succession d'Etats, puisqu'il s'agit de changement de maître colonisateur. Ces exemples périmés ne sont cités ici qu'à titre d'information. (Dans la doctrine ancienne, ils étaient considérés comme des cas de transfert d'une partie de territoire d'un Etat à un autre Etat, ou d'un empire colonial à un autre.)

Le protocole relatif à la rétrocession par la Suède à la France de l'île de Saint-Barthélemy, dans les Antilles, précise que

« les papiers et documents de toute nature relatifs auxdits actes [de la Couronne de Suède] qui *peuvent se trouver entre les mains de l'administration suédoise** [...] seront remis au Gouvernement français » (art. 3, par. 2, du Protocole de Paris, du 31 octobre 1877, annexé au Traité franco-suédois signé à Paris le 10 août 1877 [G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 2^e série, Gottingue, Dieterich, 1879, t. IV, p. 368]).

L'article 158 du Traité de Versailles, dans sa section VIII, consacrée au Chantoung, met à la charge de l'Allemagne le devoir de remettre au Japon les archives et documents du territoire de Kiaotcheou « à quel-que endroit qu'ils se trouvent » (cf. ci-dessus note 218).

La Convention entre les Etats-Unis d'Amérique et le Danemark, du 4 août 1916, relative à la cession des Antilles danoises (cf. ci-dessus note 221) confère aux Etats-Unis, par son article 1^{er}, les archives relatives à ces îles qui peuvent se trouver au Danemark, tout comme l'article VIII du Traité de paix hispano-américain du 10 décembre 1898 donnait déjà le même droit aux Etats-Unis sur les archives constituées sur Cuba, Porto Rico, les Philippines et l'île de Guam et se trouvant en Espagne (cf. ci-dessus note 222).

²⁶³ Jacob, *op. cit.*, p. 17.

²⁶⁴ *Ibid.*

dans le Traité du 28 août 1736 entre la France et l'Autriche, relatif à la cession de la Lorraine, dont l'article 16 laissait à la disposition du duc de Lorraine, des papiers de famille tels que « contrats de mariage, testaments et autres ».

²⁵⁹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 10.

²⁶⁰ Art. 11 du Traité de paix avec la Hongrie, du 10 février 1947 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 41, p. 179).

²⁶¹ *Ibid.*, vol. 171, p. 292.

au territoire. Pour déterminer quelles sont ces archives, on doit considérer qu'il existe des archives acquises devant la succession d'Etats, soit par le territoire, soit pour son compte, à titre onéreux ou gratuit, et avec ses deniers ou non²⁶⁵. De ce point de vue, ces archives doivent suivre le sort du territoire à la suite de la succession d'Etats. De plus, le lien organique rattachant le territoire aux archives le concernant doit aussi être pris en considération²⁶⁶. Mais une difficulté surgit quand il faut apprécier, selon les catégories d'archives, la consistance du lien considéré. La doctrine s'accorde à estimer que, lorsque les documents en question « concernent l'Etat prédécesseur comme tel et [...] ne se réfèrent qu'incidemment au territoire cédé » ils « restent la propriété de l'Etat cédant, [mais] il est généralement admis que des copies seront fournies à l'Etat annexant sur sa demande »²⁶⁷. Le lien « archives-territoires » a été pris en considération de façon précise dans l'accord de Rome précité du 23 décembre 1950, signé à propos des archives entre la Yougoslavie et l'Italie²⁶⁸.

16) On relèvera ici la décision de la Commission franco-italienne par laquelle celle-ci a jugé que les archives et documents historiques, même s'ils appartiennent à une commune dont le territoire est divisé par la nouvelle frontière arrêtée par le Traité de paix avec l'Italie, doivent être attribuées dans leur totalité à la France, Etat successeur, dès lors qu'ils se rapportent au territoire cédé²⁶⁹. Comme il est indiqué plus haut (par. 9), les

²⁶⁵ L'article 11 du Traité de paix avec la Hongrie du 10 février 1947 (cf. ci-dessus note 260) précise, à juste titre, en son paragraphe 2, que les Etats successeurs, Yougoslavie et Tchécoslovaquie, n'auront aucun droit sur les archives ou objets « acquis à la suite d'achats, dons ou legs, et les œuvres originales dues à des Hongrois ».

²⁶⁶ Par le Traité de paix du 10 février 1947 (art. 11, par. 1), la Hongrie a remis aux Etats successeurs, Tchécoslovaquie et Yougoslavie, les objets « qui constituent [leur] patrimoine culturel, [et] qui ont eu leur origine dans ces territoires [...] ».

²⁶⁷ Ch. Rousseau, *Droit international public*, Paris, Sirey, 1977, t. III, p. 384. Voir, dans le même sens, D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, University Press, 1967, vol. I: *International Relations*, p. 232 et 233.

²⁶⁸ L'article 6 de cet accord (cf. ci-dessus note 248) dispose que les archives indivisibles ou d'intérêt commun pour les deux parties

« seront attribuées à celle des deux parties qui, d'après l'avis de la Commission, sera la plus intéressée à la possession des documents en question, selon l'extension du territoire ou le nombre des personnes, des institutions ou des sociétés auxquelles ces documents se rapportent. Dans ce cas, l'autre partie en recevra une copie, qui lui sera remise par la partie détenant l'original. »

²⁶⁹ Décision n° 163 rendue le 9 octobre 1953 (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII [publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3], p. 503. Cette décision contient le passage suivant :

« Des biens communaux qui vont être ainsi répartis en application du paragraphe 18 [de l'annexe XIV au Traité de paix avec l'Italie], il n'y a lieu d'exclure « les archives et tous les documents appropriés d'ordre administratif ou d'intérêt historique »; ces archives et ces documents, même s'ils appartiennent à une commune dont le territoire se trouve divisé par une frontière établie en vertu du traité, passent à l'Etat dit successeur s'ils concernent le territoire cédé, ou se rapportent à des biens transférés (par. 1 de l'annexe XIV); si ces conditions ne sont pas remplies, ils ne sont soumis ni au transfert du paragraphe 1, ni à la répartition du paragraphe 18, mais restent propriété de la commune italienne. Ce qui est décisif, pour ces biens d'une catégorie spéciale, c'est le lien idéal avec un autre bien ou territoire. » *Ibid.*, p. 516 et 517.)

archives de l'Alsace-Lorraine furent remises à l'Etat allemand successeur après la guerre franco-allemande de 1870. Une convention spéciale, cependant, régla à l'amiable le problème des archives de l'Académie de Strasbourg et de ses facultés. Mais dans ce cas le critère tiré du lien « archives-territoires » n'a été appliqué que pour des documents jugés « d'un intérêt secondaire pour le Gouvernement allemand »²⁷⁰.

Obligations particulières de l'Etat successeur

17) Il résulte de la pratique des Etats que nombre de traités mettent à la charge de l'Etat successeur une obligation essentielle qui constitue la contrepartie normale de celle de l'Etat prédécesseur qui doit lui transférer toutes les archives. Les mutations territoriales s'accompagnent souvent de déplacements de populations (nouveaux tracés frontaliers répartissant les habitants sur la base d'un droit d'option par exemple). Il est évident que l'administration de cette population ne peut se faire sans archives tout au moins administratives. C'est pourquoi, lorsque l'Etat successeur est admis à recevoir des archives, il ne peut refuser de délivrer à l'Etat prédécesseur, lorsque celui-ci le demande, toutes copies dont il aurait besoin. Cette opération ne peut bien entendu se faire qu'aux frais du demandeur. Bien entendu, la délivrance de ces pièces ne doit pas compromettre la sécurité ou la souveraineté de l'Etat successeur. Si par exemple l'Etat prédécesseur réclame le dossier purement technique d'une base militaire qu'il a construite sur le territoire ou un dossier pénal concernant un de ses ressortissants ayant quitté le territoire cédé, l'Etat successeur peut refuser de délivrer copies de l'un comme de l'autre. Il y a là des éléments d'appréciation et d'opportunité dont on ne peut priver l'Etat successeur non plus qu'aucun autre Etat. Il est conventionnellement fait parfois obligation à l'Etat successeur de conserver soigneusement certaines archives en tant qu'elles peuvent intéresser dans l'avenir l'Etat prédécesseur. La convention précitée du 4 août 1916 entre les Etats-Unis et le Danemark au sujet de la cession des Antilles danoises précise au troisième alinéa de son article 1^{er} que

Les archives et documents seront conservés avec soin, et des copies authentifiées, si demande en est faite, devront être fournies en tout temps [...] au Gouvernement danois [...] ou à des personnes dûment autorisées qui pourraient en faire la demande²⁷¹.

Délais de remise des archives

18) Ces délais varient selon les accords. Le plus bel exemple de célérité se trouve certainement dans le Traité du 26 juin 1816 entre les Pays-Bas et la Prusse dont l'article XLI dispose que

Les archives, cartes et documents [...] seront remis aux nouvelles autorités en même temps que les territoires mêmes²⁷².

²⁷⁰ Convention du 26 avril 1872 signée à Strasbourg (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, t. XX [op. cit.], p. 875).

²⁷¹ Voir ci-dessus note 221.

²⁷² G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Göttingue, Dieterich, 1877, t. III (1808-1818) [réimpr.], p. 41.

Bibliothèques d'Etat

19) On a déjà signalé à ce sujet la difficulté de trouver des informations quant aux bibliothèques²⁷³. Trois traités de paix intervenus après la première guerre mondiale avaient cependant mentionné expressément les bibliothèques comme devant être restituées en même temps que les archives. Ce sont le Traité de Moscou du 11 août 1920 entre la RSFSR et la Lettonie, art. 11, par. 1²⁷⁴; le Traité de Moscou du 12 juillet 1920 entre la RSFSR et la Lituanie, art. 9, par. 1²⁷⁵; et le Traité de Riga du 18 mars 1921 entre la Pologne, la RSFSR et l'Ukraine, art. 11, par. 1²⁷⁶. La formule, utilisée dans les deux traités de Moscou et reprise en substance dans le Traité de Riga, est la suivante :

Le Gouvernement russe restitué à ses frais à [...] et remet au Gouvernement [...] les bibliothèques, les archives, les musées, les œuvres d'art, le matériel scolaire, les documents et autres biens des établissements scolaires et scientifiques, les biens gouvernementaux religieux, communaux et ceux des institutions corporatives, autant que ces objets ont été évacués des limites de [...] pendant la guerre mondiale de 1914 à 1917 et se trouvent ou se trouveront de fait en la possession des administrations gouvernementales ou publiques de Russie.

20) Les conclusions et solutions auxquelles conduit l'examen de la pratique des Etats ne paraissent pas de nature à permettre de proposer un article acceptable pour régler le problème de la succession aux archives d'Etat dans le cas du transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre. Les raisons pour lesquelles les solutions retenues dans les traités ne semblent pas pouvoir inspirer entièrement et à la lettre la solution à retenir dans un projet d'article sont nombreuses.

a) Tout d'abord, il est clair que les traités de paix s'offrent presque inévitablement comme une occasion pour le vainqueur d'imposer au vaincu les solutions les plus avantageuses pour le premier. L'Allemagne, vainqueur de la guerre germano-française de 1870, a dicté sa loi en matière de transfert des archives concernant l'Alsace-Lorraine jusqu'au moment où la France à son tour a pu dicter la sienne en 1919 pour le retour des mêmes archives, et d'autres aussi, relatives au même territoire. L'histoire connaît un grand nombre de retournements de cette nature avec des dislocations puis des reconstitutions d'archives, ou, dans l'hypothèse la moins mauvaise, avec des transferts globaux et massifs un jour dans un sens et le lendemain en sens inverse.

b) Les solutions dégagées par la pratique sont dépourvues de nuances et ne tiennent pas toujours compte de l'équité. On y relève que le transfert des archives de toutes natures à l'Etat successeur, comme moyen de preuve, ou instrument d'administration ou élément historique ou patrimoine culturel, est décidé sans une prise en considération suffisante de certains facteurs pertinents. Il est vrai que le transfert des archives, y compris des archives centrales et des archives à caractère historique se rapportant au territoire cédé, laissait souvent la possibilité à l'Etat prédécesseur de prendre copie de ces archives.

²⁷³ Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 174, doc. A/CN4/226, deuxième partie, art. 7, par. 47 et suiv. du commentaire.

²⁷⁴ SDN, *Recueil des Traités*, vol. II, p. 221.

²⁷⁵ *Ibid.*, vol. III, p. 129.

²⁷⁶ *Ibid.*, vol. VI, p. 138.

c) Pour ce type de succession, il convient d'avoir présentes à l'esprit les dispositions générales des articles déjà adoptés afin de ne pas retenir des solutions qui seraient, sans raison valable, en contradiction avec ces dispositions générales.

21) A cet effet, il importe de rappeler la disposition correspondante figurant dans la deuxième partie, consacrée aux biens d'Etat (art. 13), dont le paragraphe 1 met à l'honneur l'accord entre les Etats prédécesseur et successeur, et dont le paragraphe 2, al. b, précise qu'en l'absence d'un tel accord

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'Etat passent à l'Etat successeur.

22) Il convient de ne pas perdre de vue que, de l'avis de la Commission, l'hypothèse de succession visée dans ce cas concerne le transfert d'une portion peu importante de territoire. Le problème des archives d'Etat pour une partie de territoire transférée se pose dans les termes suivants : les archives d'Etat de toute nature qui ont un lien direct et nécessaire avec la gestion et l'administration de la partie du territoire transférée doivent impérativement passer à l'Etat successeur. Le principe de base est que la partie de territoire concernée soit transférée à l'Etat successeur, de manière à laisser au successeur un territoire aussi viable que possible pour éviter une perturbation dans la gestion et faciliter une administration convenable. Il peut toutefois arriver que le transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre Etat ait pour résultat de provoquer le départ d'un nombre plus ou moins élevé d'habitants de ce territoire qui préfèrent conserver leur nationalité et s'installer sur l'autre partie de territoire restée sous la souveraineté de l'Etat prédécesseur. Une partie des archives d'Etat transférées, telles que registres fiscaux, registres d'état civil, par exemple, concernent ces habitants transplantés. Il appartiendra alors à l'Etat prédécesseur de demander à l'Etat successeur toutes facilités, telles que le microfilmage, pour obtenir les archives nécessaires à la gestion de ses ressortissants évacués. Mais en aucun cas, s'agissant d'une proportion minoritaire d'habitants qui s'expatrient, on ne saurait priver l'Etat successeur des archives nécessaires à la gestion de la majorité de la population restée dans le territoire transféré. Tout ce qui vient d'être évoqué concerne le cas d'archives d'Etat qui, situées ou non sur la partie de territoire transférée, possèdent un lien direct et nécessaire avec la gestion de celle-ci. Cela vise *grosso modo* les archives d'Etat à caractère historique ou culturel. Si elles ont trait exclusivement ou principalement à la partie de territoire transférée, il est alors fortement à présumer qu'elles sont nettement individualisées et qu'elles constituent un fonds d'archives homogène et autonome ayant une relation directe avec la partie de territoire transférée et faisant partie intégrante du patrimoine historique et culturel de cette partie territoriale transférée. La logique et l'équité voudraient que ces biens passent à l'Etat successeur.

Ces observations indiquent clairement que lorsqu'il s'agit non point d'archives d'Etat mais d'archives locales, administratives, historiques ou culturelles, pos-

sédées en propre par la partie de territoire transférée, elles ne sont pas affectées par les présents projets d'articles, qui portent sur les archives d'Etat. S'agissant d'archives locales propres au territoire transféré, elles demeurent la propriété de ce territoire et l'Etat prédécesseur n'a aucun droit à les enlever à la veille de son retrait du territoire ni à les réclamer plus tard à l'Etat successeur.

23) Ces différents points peuvent se résumer comme suit :

Lorsqu'une partie du territoire d'un Etat est transférée par cet Etat à un autre Etat :

a) Les archives d'Etat de toute nature ayant un lien direct et nécessaire avec l'administration du territoire transféré passent à l'Etat successeur.

b) Les archives d'Etat se rapportant exclusivement ou principalement à la partie du territoire transférée passent à l'Etat successeur.

c) Quelles que soient leur nature et leur consistance, les archives locales propres à la partie de territoire transférée ne sont pas affectées par la succession d'Etats.

d) Les besoins de l'administration pour l'Etat successeur qui doit gérer la partie de territoire transférée, et pour l'Etat prédécesseur qui doit protéger ses intérêts ainsi que ceux de ses ressortissants qui ont quitté la partie de territoire transférée d'une part, et d'autre part les problèmes d'invisibilité de certaines archives constituant un patrimoine administratif, historique ou culturel laissent envisager comme seule solution souhaitable l'accord des parties pour régler un contentieux enchevêtré et complexe. C'est pourquoi, par-delà toutes les solutions évoquées, il convient de privilégier le règlement de ces problèmes par la voie d'accord entre les deux Etats prédécesseur et successeur. L'accord devra reposer sur des principes d'équité et tenir compte de toutes circonstances spéciales, notamment du fait que la partie de territoire transférée a contribué, financièrement ou de quelque autre manière, à la constitution et à la conservation des fonds d'archives. L'équité à laquelle il est fait recours ici doit permettre de tenir compte de divers éléments, dont les impératifs de viabilité du territoire transféré et de répartition selon les parts contributives respectives de l'Etat prédécesseur et du territoire qui s'en est détaché.

24) A la lumière des considérations qui précèdent, la Commission a mis au point le texte actuel d'article 25, lequel concerne le cas de succession d'Etats correspondant à celui que vise l'article 13, à savoir le transfert d'une partie du territoire d'un Etat. Les cas de transfert de territoire qui sont envisagés ont été expliqués dans le commentaire (par. 6) de l'article 13. Le *paragraphe 1* de l'article 25 ne fait que répéter, pour le cas des archives d'Etat, la règle figurant au *paragraphe 1* de l'article 13, qui établit la prééminence de l'accord.

25) En l'absence d'accord entre les Etats prédécesseur et successeur, les dispositions du *paragraphe 2* de l'article 25 s'appliquent. L'*alinéa a* du *paragraphe 2* traite de ce qu'on appelle parfois les « archives administratives » et dispose qu'elles passent à l'Etat successeur. Pour évi-

ter d'employer cette expression, qui n'a pas de sens juridique précis, la Commission a parlé, pour viser cette catégorie d'archives, de « 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 être à la disposition de l'Etat auquel le territoire concerné est transféré » — terminologie qui est en grande partie employée dans la disposition correspondante de l'article 26 (par. 1, al. b). La Commission a préféré dire « doit être à la disposition de l'Etat auquel le territoire en question est transféré », plutôt que « doit se trouver sur ce territoire », comme au *paragraphe 1*, al. b, de l'article 26, la première formule permettant mieux de tenir compte des caractéristiques propres au cas de succession visé à l'article 25. L'*alinéa b* du *paragraphe 2* énonce la règle selon laquelle la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur, autre que celle qui est visée à l'*alinéa a*, passe à l'Etat successeur si elle se rapporte exclusivement ou principalement au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Les mots « exclusivement ou principalement » ont, là aussi, été considérés comme convenant le mieux pour délimiter la règle, eu égard aux caractéristiques essentielles du cas de succession d'Etats visé dans cet article, à savoir celui du transfert de petites portions de territoire.

26) Le *paragraphe 3* prévoit, pour le cas d'une succession d'Etats découlant du transfert d'une partie du territoire d'un Etat, la règle énoncée au *paragraphe 3* de l'article 26. Les paragraphes pertinents du commentaire relatif à cette disposition (par. 20 à 24) s'appliquent aussi au *paragraphe 3* du présent article.

27) Les *paragraphes 4 et 5* énoncent l'obligation pour l'Etat auquel passent les archives d'Etat ou dans lequel elles restent, de fournir à l'autre Etat, à la demande et aux frais de ce dernier, des reproductions appropriées de ses archives d'Etat. Le *paragraphe 4* vise la situation où la demande émane de l'Etat successeur, auquel cas les documents des archives d'Etat à reproduire sont ceux qui sont liés aux intérêts du territoire transféré, condition qui figure aussi au *paragraphe 2* de l'article 26. Le *paragraphe 5* vise la situation où la demande émane de l'Etat prédécesseur : dans ce cas, les documents des archives d'Etat à reproduire sont ceux qui ont passé à l'Etat successeur conformément aux dispositions des *paragraphes 1 et 2* de l'article 25.

Article 26. — 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 mentionnées 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 dans ses archives d'Etat qui a trait aux titres territoriaux de l'Etat nouvellement indépendant ou à ses frontières ou qui est nécessaire 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. L'Etat prédécesseur coopère avec l'Etat successeur aux efforts pour recouvrer toutes archives qui, ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, ont été dispersées pendant la période de dépendance.

5. Les paragraphes 1 à 4 s'appliquent lorsqu'un Etat nouvellement indépendant est formé de deux ou plusieurs territoires dépendants.

6. Les paragraphes 1 à 4 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.

7. 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 14 et 36, le cas d'un Etat nouvellement indépendant qui apparaît sur la scène internationale à la suite de la décolonisation. En pareil cas, le problème de la succession d'Etats en matière d'archives revêt une activité particulière.

2) La Commission a précisé à plusieurs reprises la notion d'« Etat nouvellement indépendant » dans le cadre de la classification du présent projet. Il convient de se reporter en particulier à la définition du paragraphe 1, al. e, de l'article 2 et au commentaire (par. 6) relatif à ce paragraphe ainsi qu'aux articles 14 et 36²⁷⁷.

3) Le présent article est étroitement calqué sur l'article 14, encore que certains éléments nouveaux aient été ajoutés 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, al. 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, al. e, de l'article 14 relatif à la succession d'un Etat nouvellement indépendant à des biens meubles, le libellé du paragraphe 1, al. a, du présent article est le même que celui qui a été adopté pour la disposition susmentionnée, sauf pour le mot « archives ».

5) En employant l'expression « archives » plutôt qu'« archives d'Etat » au début de l'alinéa, la Commission entend faire porter le paragraphe 1, al. 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, 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 1935²⁷⁸.

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 Luoc²⁷⁹

²⁷⁸ 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 découlant du Traité de paix et la collaboration économique, signé à Addis-Abeba 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).

²⁷⁹ Les Kinh Luoc étaient les gouverneurs ou préfets de l'Empereur d'Indochine avant l'occupation française de la péninsule indochinoise.

²⁷⁷ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 14, par. 1 à 3, et ci-dessous le commentaire de l'article 36, par. 1 et 2.

et conservées aux Archives centrales devaient revenir au Gouvernement du Viet Nam.

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 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 153 cartons d'archives historiques algériennes faisant partie du « fonds arabe » a été réalisée par le Gouvernement français²⁸⁰.

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 proviennent²⁸¹.

10) La Conférence internationale de la Table ronde des archives a mis en relief, de la façon suivante, la règle énoncée au paragraphe 1, al. a :

Il semble incontestable que la métropole doit remettre aux Etats qui accèdent à l'indépendance tout d'abord les archives antérieures à l'éta-

blissement 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 indispensable²⁸².

11) Le *paragraphe 1, al. 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 assez précise pour être utilisée 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 A (V) de l'Assemblée générale, du 15 décembre 1950, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à la Libye », a exprimé le souci de l'ONU 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 1^{er}, par. 2, al. 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 »²⁸³.

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 des propriétés 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 indispensable²⁸⁴.

14) Le *paragraphe 2* de l'article 26 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 archives, 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

²⁸² Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 43 et 44.

²⁸³ Toutefois, dans le cas de l'Erythrée, l'Assemblée générale 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 II, par. 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.

²⁸⁴ Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale* (op. cit.), p. 43 et 44.

²⁸⁰ Voir *Annuaire... 1979*, vol. II (1^{re} partie), p. 121, doc. A/CN.4/322 et Add.1 et 2, par. 168, 169 et 171.

²⁸¹ Rapport du Secrétaire général relatif à la restitution des œuvres d'art aux pays victimes d'expropriation (A/32/203), p. 7.

« bénéficier aussi largement et équitablement que possible » des archives en cause.

15) Une des catégories des archives d'Etat visées par le paragraphe 2 est celle des archives accumulées par la puissance administrante pendant la période coloniale et liées 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 toutes ces archives 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 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'histoire²⁸⁵.

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 cédants²⁸⁶.

17) Il est néanmoins indéniable que certaines des archives liées 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 archives relatives à la conclusion de traités applicables au territoire concerné ou 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 toutes les activités liées 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 celles de ces archives 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 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 quinze, vingt ou trente 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'Algérie²⁸⁷.

20) Le *paragraphe 3* stipule que l'Etat prédécesseur fournit à l'Etat nouvellement indépendant la « meilleure preuve disponible » dans ses archives d'Etat, y compris celle « qui a trait aux titres territoriaux de l'Etat nouvellement indépendant ou à ses frontières » et celle « qui est nécessaire 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 originaux eux-mêmes ou des reproductions de ces originaux. Ce qui constituera la « meilleure preuve disponible » dépendra des circonstances²⁸⁸.

22) Les preuves du premier type visées au *paragraphe 3* sont souvent mêlées à d'autres preuves relatives à l'*imperium* ou au *dominium* de la puissance administrante sur le territoire concerné. Les preuves fournies par les 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. Ces preuves 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 »²⁸⁹.

²⁸⁷ 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 *Annuaire... 1979*, vol. II (1^{re} partie), p. 119, doc. A/CN.4/322 et Add.1 et 2, par. 156].

²⁸⁸ Voir J. B. Saunders, *Words and Phrases Legally Defined*, 2^e éd., Londres, Butterworth, 1969, vol. 2, p. 192.

²⁸⁹ 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

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 44.

²⁸⁶ C. Laroche, « Les archives françaises d'outre-mer », *Comptes rendus mensuels des séances de l'Académie des sciences d'outre-mer, Séances des 4 et 18 mars 1966*, Paris, t. XXVI, vol. III (mars 1966), p. 130.

23) Pour ce qui est du second type de preuves, 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 de la première partie du paragraphe 3, ainsi qu'à ceux qui passent indirectement en application des paragraphes 5 et 6.

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) Le *paragraphe 4* crée une obligation de coopération entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur nouvellement indépendant aux fins de recouvrer les archives qui, ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, ont été dispersées pendant la période de dépendance, fait qui se produit couramment. Ce paragraphe est le corollaire de l'alinéa *a* du paragraphe 1, à la lumière duquel il convient de le lire.

26) Les *paragraphes 5 et 6* reflètent la décision que la Commission a adoptée à l'article 14 d'assimiler au cas des Etats nouvellement indépendants visés par les paragraphes 1 à 3 de l'article 26 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 déjà indépendant autre que l'Etat qui avait la responsabilité de ses relations internationales.

27) Le *paragraphe 7* 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 ainsi rédigée :

(Suite de la note 289.)

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 n° 2, « Cartographie de base »).

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 étendre 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;

[...] ²⁹⁰.

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 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 ²⁹¹.

31) En 1977, en application d'une résolution adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO à sa dix-neuvième session ²⁹², 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'œuvre irremplaçables : ils ont été *dépossédés d'une mémoire qui les aurait sans doute aidés à mieux se*

²⁹⁰ UNESCO, *Actes de la Conférence générale, dix-huitième session, Résolutions*, Paris, 1974, p. 70, résolution 4.212.

²⁹¹ Voir documents de la dix-neuvième session de la Conférence générale de l'UNESCO (Nairobi, octobre-novembre 1976), et notamment « Rapport du Directeur général 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 (doc. 20 C/102) [cf. ci-dessus note 209], le rapport du Comité d'experts réuni du 29 mars au 2 avril 1979 à Venise (doc. SHC-76/CONF.615/5), le rapport du Comité d'experts sur la création d'un comité intergouvernemental concernant la restitution ou le retour des biens culturels (Dakar, 20-23 mars 1978) [doc. CC-78/CONF.609/3], et les 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, *Actes de la Conférence générale, vingtième session, Résolutions*, Paris, 1978, p. 97, résolution 4/7.6/5, annexe).

²⁹² *Ibid.*, dix-neuvième session, *Résolutions*, Paris, 1976, p. 49, résolution 4.128.

connaître eux-mêmes, certainement à se faire mieux comprendre des autres.

[...]

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 œuvre d'art ou une création artisanale de qualité fabriquée par leurs ancêtres.

[...]

Restituer au pays qui l'a produit telle œuvre 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 monde²⁹³.

32) La protection et la restitution des archives à caractère culturel et historique et des œuvres d'art, en vue de la préservation et de l'épanouissement des valeurs culturelles, a retenu toute l'attention de l'Organisation des Nations Unies. On rappellera les résolutions de l'Assemblée générale 3026 A (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, 32/18 du 11 novembre 1977, 33/50 du 14 décembre 1978, 34/64 du 29 novembre 1979 et 35/128 du 11 décembre 1980. Cette dernière résolution contient les passages suivants :

L'Assemblée générale,

[...]

Consciente de l'importance que présente pour les pays d'origine le retour des biens culturels ayant pour eux une valeur spirituelle et culturelle fondamentale, afin qu'ils puissent constituer des collections globales ou uniques représentatives de leur patrimoine culturel,

Réaffirmant que le retour ou 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,

[...]

Appuyant l'appel solennel du Directeur général de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, en date du 7 juin 1978, pour le retour à ceux qui l'ont créé d'un patrimoine culturel irremplaçable,

[...]

2. Prie l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture d'intensifier ses efforts pour assister les pays concernés à trouver des solutions appropriées aux problèmes touchant le retour ou la restitution de biens culturels et demande instamment

²⁹³ *Le Courrier de l'UNESCO*, Paris, 31^e année, juillet 1978, p. 4 et 5.

aux Etats Membres de coopérer avec cette organisation dans ce domaine;

3. Invite les Etats Membres, en coopération avec l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture, à élaborer des inventaires systématiques des biens culturels qui existent sur leurs territoires et des biens culturels qui se trouvent à l'étranger;

[...]

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, dans laquelle on 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 traditions nationales²⁹⁴.

34) A la réunion au sommet suivante, qui s'est déroulée à Colombo du 16 au 19 août 1976, deux résolutions ont été adoptées par les chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés²⁹⁵. La résolution n° 17 (« Résolution sur la restitution des œuvres d'art et des anciens manuscrits aux pays qui en ont été spoliés ») contient les passages suivants :

La cinquième Conférence [...]

[...]

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 œuvres d'art et manuscrits à les restituer sans tarder à leur pays d'origine;

4. Demande au Comité d'experts désigné par l'UNESCO et chargé de restituer les œuvres 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 conservées 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.

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'informa-

²⁹⁴ Documents de la quatrième Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, « Déclaration économique », sect. XIV (A/9330, p. 95).

²⁹⁵ Documents de la cinquième Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, annexe IV, résolutions n° 17 et 24 (A/31/197, p. 135 et 149).

tion existe par lui-même, indépendamment du droit de propriété des archives.

[...]²⁹⁶.

Article 27. — 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.

2. Sans préjudice de la disposition du paragraphe 1, l'attribution des archives d'Etat des Etats prédécesseurs à l'Etat successeur ou à ses parties composantes est réglée par le droit interne de l'Etat successeur.

Commentaire

1) Le présent article concerne la succession aux archives d'Etat dans le cas de l'unification d'Etats. L'accord des parties occupe une place déterminante dans le domaine de la succession d'Etats en matière de biens, d'archives et de dettes d'Etat. Mais nulle part il ne paraît plus décisif que pour le cas d'une unification d'Etats. L'union constitue essentiellement et fondamentalement un acte de disposition volontaire. C'est dire que c'est l'accord des parties qui règle les problèmes qu'elle entraîne. Et même lorsque les Etats n'ont pas apporté, préalablement à leur union, de solution conventionnelle à un problème particulier, comme celui des archives, cette lacune ou ce silence peut s'interpréter, sans risque d'erreur, comme une volonté commune de s'en remettre aux dispositions futures de droit interne que l'Etat successeur pourra prendre à cet égard à leur place lorsque l'unification d'Etats sera entrée dans les faits. Ainsi, dans le cas où l'accord a omis de régler le sort des archives des Etats prédécesseurs, c'est le droit interne qui prévaut.

2) Prévaut d'abord la législation de chaque partie composante en vigueur au moment de l'unification d'Etats. Or cette législation ne pouvait jusqu'à l'avènement de l'unification qu'exprimer la souveraineté de la partie composante sur ses propres archives. Donc, à défaut d'une disposition conventionnelle figurant dans les accords d'unification, les archives de chaque partie composante ne passent pas automatiquement à l'Etat successeur, en raison du fait que le droit interne de la partie composante n'a pas été abrogé. Ce n'est que si une législation nouvelle est adoptée par l'Etat successeur pour abroger en matière d'archives les droits internes des parties composantes que ces archives sont transférées à l'Etat successeur.

3) La solution dépend en fait de la nature constitutionnelle de l'unification d'Etats. Si celle-ci débouche sur la création d'une fédération d'Etats, on ne voit guère pourquoi les archives de chaque Etat prédécesseur, qui survit dans cette hypothèse (quoique avec des compétences internationales amoindries), passeraient à l'Etat successeur. Si au contraire l'unification d'Etats entraîne l'institution d'un Etat unitaire, les Etats prédécesseurs disparaissent complètement et leurs archives d'Etat ne

peuvent que passer à l'Etat successeur, au moins au regard du droit international.

4) La solution dépend en fait aussi de la nature des archives. Si elles ont un caractère historique, les archives de l'Etat prédécesseur n'intéressent que celui-ci et relativement peu l'union, sauf s'il est décidé conventionnellement, pour des raisons de prestige ou autres, de les transférer au siège de l'union ou de les déclarer propriété de celle-ci. Le changement de statut ou d'affectation, et surtout le transfert au bénéfice de l'Etat successeur des autres catégories d'archives, utiles à la gestion directe des administrés de chaque partie composante, seraient non seulement sans intérêt pour l'union, mais grandement dommageables pour l'administration des parties composant celle-ci.

5) Envisageant le cas d'unification d'Etats aboutissant à une forme fédérale, Fauchille écrivait :

L'Etat unitaire qui devient membre d'un Etat fédéral ou d'une union réelle [...], s'éteignant non pas comme Etat, mais seulement comme Etat unitaire, doit conserver son patrimoine propre : l'existence de ce patrimoine n'est en effet aucunement incompatible avec le régime nouveau auquel il est soumis. Il n'y a lieu d'attribuer ni au pouvoir fédéral ni au pouvoir de l'union [...] la propriété des biens de l'Etat nouvellement agrégé : cet Etat, en effet, tout en perdant son indépendance primitive, conserve néanmoins, en une certaine mesure, [...] sa personnalité juridique²⁹⁷.

Le professeur Erik Castrén partage la même opinion : « Puisque les membres de l'union d'Etats conservent leur qualité d'Etats, leurs biens publics continuent régulièrement de leur appartenir²⁹⁸. » Ce sont donc tout à la fois des instruments conventionnels internationaux et des actes de droit interne telles une constitution ou une loi fondamentale qui réalisent et définissent l'unification d'Etats en précisant son degré d'intégration. C'est sur la base de ces diverses manifestations de volonté que doit être fixée la dévolution des archives d'Etat.

6) Dès lors que des Etats conviennent de constituer une union entre eux, il faut présumer qu'ils sont déterminés à donner à celle-ci les moyens nécessaires à son fonctionnement et à son administration. Les biens d'Etat, et notamment les archives d'Etat, ne sont donc normalement transférés à l'Etat successeur que s'ils s'avèrent nécessaires à l'exercice des compétences à lui dévolues par l'acte constitutif de l'union. Or, le transfert des archives des Etats prédécesseurs ne semble pas être nécessaire à l'union. Celle-ci créera ses propres archives avec le temps. Quant à celles des parties composantes, elles continueront à être plus utiles à ces parties qu'à l'union elle-même, pour les raisons indiquées au paragraphe 4 ci-dessus.

7) A cet égard, on rappellera un exemple ancien mais significatif, qui est celui de l'unification de l'Espagne aux xv^e et xvi^e siècles. Cette union s'est réalisée de telle sorte que chaque royaume a reçu une autonomie plus ou moins marquée, incarnée dans ses organes propres. En conséquence les archives ne donnèrent pas lieu à centra-

²⁹⁷ Fauchille, *op. cit.*, p. 390, par. 233.

²⁹⁸ E. Castrén, « Aspects récents de la succession d'Etats », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1951-I*, Paris, Sirey, 1952, t. 18, p. 454.

²⁹⁶ Conseil international des archives, *Bulletin*, n° 9, décembre 1977, p. 7.

lisation. L'organisation actuelle des archives nationales espagnoles en est encore profondément marquée.

8) Le texte de l'article 27 est semblable à celui de l'article correspondant de la deuxième partie du projet, l'article 15, qui est aussi intitulé « Unification d'Etats », si ce n'est que dans les deux paragraphes de l'article 27 le mot « biens » a été remplacé par le mot « archives ». Le parallélisme entre les articles 27 et 15 étant évident, la Commission se bornera à renvoyer au commentaire de l'article 15, qui s'applique également au présent article.

Article 28. — 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) 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 successeur;

b) la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur, autre que celle mentionnée à l'alinéa a, se rapportant directement au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, passe à l'Etat successeur.

2. L'Etat prédécesseur fournit à l'Etat successeur la meilleure preuve disponible dans ses archives d'Etat qui a trait aux titres territoriaux de l'Etat successeur ou à ses frontières ou qui est nécessaire pour préciser le sens des documents des archives d'Etat qui passent à l'Etat successeur en application des autres dispositions du présent article.

3. Les accords conclus entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur 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.

4. Les Etats prédécesseur et successeur délivrent, à la demande de l'un d'eux et à ses frais, des reproductions appropriées de leurs archives d'Etat liées aux intérêts de leurs territoires respectifs.

5. Les dispositions des paragraphes 1 à 4 s'appliquent lorsqu'une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et s'unit à un autre Etat.

Article 29. — 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) la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui doit se trouver sur le territoire d'un Etat successeur pour une administration normale de son territoire passe à cet Etat successeur;

b) la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur, autre que celle mentionnée à l'alinéa a, se rapportant directement au territoire d'un Etat successeur passe à cet Etat successeur.

2. Les archives d'Etat de l'Etat prédécesseur autres que celles mentionnées au paragraphe 1 passent aux Etats successeurs d'une manière équitable, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes.

3. Chaque Etat successeur fournit à l'autre ou aux autres Etats successeurs la meilleure preuve disponible de leur partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui a trait aux titres territoriaux ou aux frontières de cet ou de ces autres Etats successeurs ou qui est nécessaire pour préciser le sens des documents des archives d'Etat qui passent à cet ou à ces Etats en application des autres dispositions du présent article.

4. Les accords conclus entre les Etats successeurs concernés 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 territoire et à leur patrimoine culturel.

5. Chaque Etat successeur délivre à tout autre Etat successeur, à la demande de cet Etat et à ses frais, des reproductions appropriées de sa partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur liées aux intérêts du territoire de cet autre Etat successeur.

Commentaire des articles 28 et 29

1) Les articles 28 et 29 concernent respectivement la succession aux archives d'Etat dans les cas de séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat et de dissolution d'un Etat. Ces cas ont fait, pour les biens d'Etat comme pour les dettes d'Etat, l'objet d'articles distincts mais d'un commentaire commun (voir deuxième et quatrième parties du projet). Une présentation analogue est adoptée pour le présent commentaire. La séparation et la dissolution concernent toutes 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, mais, dans le cas de la séparation, l'on vise l'hypothèse d'une sécession, dans laquelle l'Etat prédécesseur continue d'exister, tandis que, dans le cas de la dissolution, l'Etat prédécesseur cesse toute existence.

2) Un contentieux d'archives important et multiple s'est posé entre pays scandinaves, notamment lors de la dissolution des unions entre la Norvège et la Suède en 1905 et entre le Danemark et l'Islande en 1944.

Dans le premier cas, il semble bien que, d'une part, chacun des deux pays, Norvège et Suède, ait conservé leurs archives respectives que l'Union personnelle n'avait pas confondues et que, d'autre part, les archives centrales aient pu être finalement réparties entre les deux pays, non sans toutefois de grandes difficultés. On a généralement combiné le principe de pertinence fonctionnelle et celui de provenance territoriale pour tenter de parvenir à un résultat satisfaisant. La convention du 27 avril 1906 passée entre la Suède et la Norvège un an après la dissolution de l'Union a réglé l'attribution des archives communes qui se trouvaient à l'étranger. Cette convention, qui résolvait en effet le problème des archives des consultats qui étaient la propriété commune des deux Etats, stipulait que

les documents qui ont trait exclusivement aux affaires norvégiennes, ainsi que les recueils de lois norvégiens et autres imprimés norvégiens, seront remis à l'agent diplomatique norvégien accrédité dans le pays en question²⁹⁹.

Plus tard, et aux termes d'un protocole d'accord entre les deux pays en date du 25 avril 1952, la Norvège a pu obtenir de la Suède le transfert de certaines archives centrales qui étaient communes.

3) Une convention générale d'arbitrage passée le 15 octobre 1927 entre le Danemark et l'Islande a entraîné une remise réciproque d'archives. Lorsque la dissolution de l'Union entre le Danemark et l'Islande fut consommée, les archives furent réparties tant bien que mal. Mais un problème devait tout particulièrement retenir l'attention des deux pays, au point que même les opinions publiques d'Islande et du Danemark s'enflammèrent, ce qui s'observe rarement en matière de contentieux sur les archives. Ce qui était en jeu, c'était une collection importante de parchemins et de manuscrits d'une grande valeur historique et culturelle et contenant notamment de vieilles légendes islandaises ainsi que le « Flatey Book », récit manuscrit rédigé en deux volumes au XIV^e siècle par deux moines de l'île de Flatey, en Islande, et retraçant l'histoire des royaumes de Norvège. Il ne s'agissait pas à vrai dire d'archives d'Etat, puisque ces manuscrits et parchemins avaient été collectionnés au Danemark par un particulier islandais, Arne Magnussens, professeur d'histoire à l'Université de Copenhague. Il les avait sauvés de la destruction en Islande où ils auraient servi parfois à boucher les trous des portes et des fenêtres des maisons de pêcheurs islandais.

4) A sa mort, ces parchemins — qui avaient été estimés à 600 millions de francs suisses — ont été régulièrement légués pour toujours par leur propriétaire à une fondation universitaire à Copenhague. Sur les 2 855 manuscrits et parchemins d'Arne Magnussens, 500 avaient été restitués à l'Islande après la mort de leur propriétaire et le reste fut conservé par la fondation qui porte son nom. Malgré leur caractère de propriété privée, régulièrement léguée à un établissement d'enseignement, ces archives ont été finalement remises en 1971 au Gouvernement islandais qui les revendiquait depuis la fin de l'Union dano-islandaise, assurant le relais des gouvernements locaux antérieurs qui les réclamaient depuis le début du siècle. Cette restitution définitive est intervenue en application de décisions judiciaires danoises. La Fondation universitaire Arne Magnussens de Copenhague, légataire du propriétaire de ces archives, avait attaqué la décision du Gouvernement danois de remettre ces documents à l'Islande, en poursuivant le Ministère danois de l'éducation nationale devant la Cour de Copenhague. Celle-ci se prononça pour la restitution de ces archives par un arrêt du 17 novembre 1966³⁰⁰. La Fondation ayant fait appel de cette décision, la Cour suprême du Danemark a rendu un arrêt confirmatif le 18

mars 1971³⁰¹. Les deux gouvernements s'étaient mis d'accord sur la restitution des originaux à l'Islande³⁰², qui devait les accueillir au sein d'une fondation analogue, servant des buts semblables à ceux indiqués dans les statuts de la Fondation Arne Magnussens de Copenhague. Ils se sont également concertés sur les conditions d'emprunt, de reproduction et de consultation de ces archives dans l'intérêt de la recherche scientifique et du développement culturel. L'accord intervenu a mis ainsi fin à une longue et amère controverse entre Danois et Islandais, attachés les uns et les autres à cette collection, représentant pour les uns comme pour les autres des valeurs culturelles et historiques très élevées. Les autorités danoises ont rendu, le 21 avril 1971, le « Flatey Book » et d'autres parchemins et, dans les vingt-cinq années suivantes, l'ensemble des documents auroit rejoint l'Institut des manuscrits de l'Islande à Reykjavik³⁰³.

5) En cas de dissolution d'un Etat, chacun des Etats successeurs reçoit les archives se rapportant à son territoire. Les archives centrales de l'Etat dissous sont réparties entre les Etats successeurs si elles sont divisibles, ou confiées à l'Etat successeur auquel elles se rapportent le plus directement si elles sont indivisibles. Des copies sont généralement faites au bénéfice de tout autre Etat successeur intéressé.

6) La disparition de la monarchie austro-hongroise après la première guerre mondiale a donné naissance à un très vaste et très complexe contentieux d'archives qui n'est pas encore complètement apuré. Les territoires qui se sont détachés de l'Empire austro-hongrois pour constituer des Etats nouveaux, comme la Tchécoslovaquie après la première guerre mondiale, se sont fait remettre les archives qui les concernaient³⁰⁴. Le traité conclu à Sèvres, le 10 août 1920, entre l'Italie, la Pologne, la Roumanie, l'Etat serbo-croate-slovène et la Tchécoslovaquie, dispose en son article premier que

Les Etats alliés, auxquels un territoire de l'ancienne monarchie austro-hongroise a été ou sera transféré, ou qui sont issus du démembrement de cette monarchie, s'engagent mutuellement à opérer entre eux la restitution des objets ci-après, qui se trouveraient sur leurs territoires respectifs :

1. Les archives, registres, plans, titres et documents de toute nature des administrations civile, militaire, financière, judiciaire ou autre des territoires transférés [...]³⁰⁵.

³⁰¹ Voir texte danois : Højesteretsdomme, 18 mars 1971, i sag 68/1970, *Arne Magnussens Legat (Den arnamagnæanske Stiftelse) mod Undervisningsministeriet* (arrêt de la Cour suprême, 18 mars 1971, affaire n° 68/1970, Legs Arne Magnussen [Fondation « arnamagnæ »] c. Ministère de l'éducation nationale) dans *Ugeskrift for Retsvaesen*, Copenhague, n° 19 (8 mai 1971), p. 299 à 304, et n° 20 (15 mai 1971), p. 305 à 307.

³⁰² Voir aussi J. H. W. Verzijl, *International Law in Historical Perspective*, Leyde, Sijthoff, 1974, t. VII, p. 153, qui consacre quelques développements à cette affaire des parchemins d'Islande.

³⁰³ A. E. Pederson, « Scandinavian sagas sail back to Iceland », *International Herald Tribune*, 23 avril 1971, p. 16.

³⁰⁴ Art. 93 du Traité de Saint-Germain-en-Laye (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 3^e série, t. XI [op. cit.], p. 715).

³⁰⁵ *Ibid.*, t. XII, p. 810 et 811.

²⁹⁹ E. Descamps et L. Renault, *Recueil international des traités du XX^e siècle, année 1906*, Paris, Rousseau [s.d.], p. 1050.

³⁰⁰ *Revue générale de droit international public*, Paris, 3^e série, t. XXXVIII, n° 2 (avril-juin 1967), p. 401 et 402.

7) Le Traité de Saint-Germain-en-Laye du 10 septembre 1919 entre les puissances alliées et l'Autriche contenait déjà de nombreuses dispositions obligeant l'Autriche à remettre des archives à divers Etats nouveaux (ou préconstitués)³⁰⁶. Une convention passée le 6 avril 1922 entre l'Autriche et divers Etats a tenté de régler les difficultés nées de l'application des dispositions du Traité de Saint-Germain-en-Laye en matière d'archives³⁰⁷. Elle prévoyait notamment des échanges de copies de documents, l'attribution aux Etats successeurs de diverses archives relatives à la propriété industrielle, et la mise au point d'une liste de réclamations réciproques. Un accord du 14 octobre 1922 conclu à Vienne entre la Roumanie et la Tchécoslovaquie³⁰⁸ a prévu une remise réciproque des archives héritées de la monarchie austro-hongroise par chacun des deux Etats et intéressant l'autre Etat. Le 26 juin 1923, une convention passée entre l'Autriche et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes³⁰⁹, en application des dispositions pertinentes du Traité de Saint-Germain-en-Laye de 1919, stipulait la remise par l'Autriche au Royaume considéré des archives le concernant. Cette convention avait reçu un début d'exécution. Le 24 novembre 1923, c'était au tour de la Roumanie de conclure avec le même Royaume des Serbes, Croates et Slovènes une convention signée à Belgrade pour une remise réciproque d'archives. De même, la convention conclue à Bucarest le 16 avril 1924 entre la Roumanie et la Hongrie en vue d'une remise réciproque d'archives³¹⁰ devait, pour ce qui concerne les deux pays signataires, apurer le contentieux sur les archives né de la dissolution de la monarchie austro-hongroise. La même année, les deux mêmes pays, Roumanie et Hongrie, signaient une autre convention dans la même capitale aux fins d'échanges d'archives administratives³¹¹. Un traité de conciliation et d'arbitrage avait été conclu le 23 avril 1925 entre la Pologne et la Tchécoslovaquie³¹² pour une remise réciproque d'archives héritées de la monarchie austro-hongroise.

8) Par la suite, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie ont obtenu de la Hongrie après la seconde guerre mondiale, par le Traité de paix du 10 février 1947, toutes les archives historiques constituées par la monarchie austro-hongroise entre 1848 et 1919 sur ces territoires. Par le même instrument, la Yougoslavie devait en outre recevoir de la Hongrie les archives concernant l'Illyrie, datant du XVIII^e siècle³¹³. L'article 11, par. 1, du même

traité précise bien que le territoire détaché, qui s'est constitué en Etats (Tchécoslovaquie, Yougoslavie), avait droit aux objets « qui constituent [leur] patrimoine culturel [et] qui ont eu leur origine dans ces territoires », se fondant ainsi sur le lien existant entre les archives et le territoire. Par ailleurs, le paragraphe 2 du même article dispose à juste titre que la Tchécoslovaquie n'aura aucun droit sur les archives ou objets « acquis à la suite d'achats, dons ou legs, et les œuvres originales dues à des Hongrois », ce qui suppose *a contrario* que les objets acquis par le territoire tchécoslovaque doivent lui revenir. De fait, ces biens sont retournés à la Tchécoslovaquie³¹⁴.

9) L'article 11 précité du Traité de paix de 1947 avec la Hongrie est l'un des plus précis en matière de délais de remise des archives : il dresse un véritable calendrier dans le cadre d'un délai maximal de dix-huit mois.

10) Cette simple énumération de quelques-uns seulement des nombreux accords intervenus en matière d'archives autour de la disparition de la monarchie austro-hongroise donne quelque idée de la complexité du problème à résoudre concernant les archives de la monarchie austro-hongroise. Certains contentieux sur les archives nés à cette occasion concernent la succession d'Etats par « transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre Etat », comme il a été indiqué dans le commentaire de l'article 25.

11) D'autres contentieux, nés aussi de la dissolution de la même monarchie austro-hongroise, visaient les cas de « séparation d'une ou de plusieurs parties du territoire d'un Etat » pour former un Etat nouveau, et de dissolution d'un Etat donnant naissance à deux ou plusieurs Etats nouveaux. Mais le contentieux archivistique surgi de la disparition de la monarchie des Habsbourg a créé des situations enchevêtrées, voire inextricables, et des réclamations croisées, ne permettant pas toujours d'isoler facilement chaque type de succession d'Etats³¹⁵.

12) La convention conclue à Bade le 28 mai 1926 entre les deux Etats, Autriche et Hongrie, qui avaient donné le nom à la monarchie austro-hongroise, avait réglé en partie le contentieux archivistique austro-hongrois. L'Autriche a remis les « Registraturen », documents à caractère historique intéressant la Hongrie. Mais les archives d'intérêt commun ont fait l'objet de dispositions particulières, grâce auxquelles une mission permanente d'archivistes hongrois travaille dans les archives

³⁰⁶ Voir art. 93, 97, 192, 193, 194, 196, 249 et 250 du Traité de Saint-Germain-en-Laye (*ibid.*, t. XI, p. 715 et suiv.).

³⁰⁷ Voir art. 1 à 6 de la convention conclue le 6 avril 1922 entre l'Autriche, la Hongrie, l'Italie, la Pologne, la Roumanie, la Tchécoslovaquie et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes (Italie, Ministero degli affari esteri, *Trattati e Convenzioni fra il Regno d'Italia e gli altri Stati*, vol. 28, Rome, 1931, p. 361 à 370).

³⁰⁸ SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXV, p. 163.

³⁰⁹ Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, *Sluzbene Novine* (Journal officiel), Belgrade, 6^e année, n° 54-VII, 7 mars 1924, p. 1.

³¹⁰ SDN, *Recueil des Traités*, vol. XLV, p. 330.

³¹¹ Art. 1, par. 5, et 18 de la convention signée à Bucarest le 3 décembre 1924 prévoyant un échange de registres d'état civil, de documents judiciaires et de titres fonciers et cadastraux.

³¹² SDN, *Recueil des Traités*, vol. XLVIII, p. 383.

³¹³ Art. 11 du Traité de paix avec la Hongrie (cf. ci-dessus note 260).

³¹⁴ Les dispositions de l'article 11, par. 1, du traité valent aussi pour la Yougoslavie.

³¹⁵ Voir, outre les accords mentionnés aux paragraphes précédents, la Convention de Nettuno du 20 juillet 1925 entre l'Italie et le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes (art. 1 à 15); la convention du 26 octobre 1927 passée entre la Tchécoslovaquie et la Pologne pour la remise réciproque d'archives héritées de la monarchie austro-hongroise et concernant chacun des deux Etats contractants; la Convention de Rome du 23 mai 1931 conclue entre la Tchécoslovaquie et l'Italie pour la répartition et la reproduction des archives de l'ancienne armée austro-hongroise (art. 1 à 9); l'Accord de Vienne du 26 octobre 1932 qui a permis à la Pologne d'obtenir de l'Autriche diverses archives; la Convention de Belgrade du 30 janvier 1933 entre la Roumanie et la Yougoslavie, etc.

d'Etat d'Autriche, a le libre accès aux rayons et participe aux opérations de triage du patrimoine commun. En ce qui concerne les archives locales, la question la plus difficile portait sur la dévolution des archives des deux comitats de Sopron [Ödemburg] et de Vas [Eisenburg] qui, transférés à l'Autriche, y ont formé le Burgenland, pendant que leurs chefs-lieux demeuraient hongrois. Il fut décidé de laisser à la Hongrie leurs archives restées dans ces chefs-lieux, sauf les archives d'Eisenstadt et de divers villages qui furent remises à l'Autriche. Cette solution a été complétée plus tard par une convention permettant des échanges annuels de microfilms pour ne frustrer aucune partie³¹⁶.

13) Le cas de l'éclatement de l'Empire ottoman après la première guerre mondiale s'apparente à celui d'une *séparation* de plusieurs parties du territoire d'un Etat, encore que le Gouvernement turc ait soutenu la thèse de la *dissolution* d'Etat lorsque, au cours des négociations du traité signé à Lausanne en 1923, il considéra le nouvel Etat turc comme un Etat successeur au même titre que les autres Etats qui avaient succédé à l'Empire ottoman. Cette controverse ajoute une justification au jumelage des commentaires sur les cas de séparation et de dissolution. Dans le Traité de Lausanne figure la disposition suivante :

Article 139

Les archives, registres, plans, titres et autres documents de toute nature qui, concernant les administrations civiles, judiciaires ou financières ou l'administration des vakoufs et se trouvant en Turquie, intéressent exclusivement le gouvernement d'un territoire détaché de l'Empire ottoman et réciproquement ceux qui, se trouvant sur un territoire détaché de l'Empire ottoman, intéressent exclusivement le Gouvernement turc, seront réciproquement remis de part et d'autre.

Les archives, registres, plans, titres et autres documents ci-dessus visés, dans lesquels le gouvernement détenteur se considère comme également intéressé, pourront être conservés par lui, à charge d'en donner, sur demande, au gouvernement intéressé les photographies ou les copies certifiées conformes.

Les archives, registres, plans, titres et autres documents qui auraient été enlevés soit de la Turquie, soit des territoires détachés, seront réciproquement restitués en original, en tant qu'ils concernent exclusivement les territoires d'où ils auraient été emportés.

Les frais occasionnés par ces opérations seront à la charge du gouvernement requérant³¹⁷.

14) Sans se prononcer sur la nature juridique exacte de l'opération de dissolution du III^e Reich allemand et de la création des deux Etats allemands, on rappellera ici brièvement les controverses soulevées à propos de la Bibliothèque de Prusse. Des difficultés ayant surgi dans l'attribution de cette importante bibliothèque contenant 1 700 000 volumes ainsi que diverses archives prussiennes, une loi de la République fédérale d'Allemagne du 25 juillet 1957 la confia à un organisme spécial, la « Fondation pour la propriété des biens culturels prus-

siens ». Cette décision législative est contestée actuellement par la République démocratique allemande.

15) Pour l'adoption du texte des articles 28 et 29, la Commission a pratiquement suivi la méthode qu'elle avait appliquée pour les articles concernant les mêmes cas de succession d'Etats — séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat et dissolution d'un Etat — dans le contexte des biens d'Etat (art. 16 et 17) et dans celui des dettes d'Etat (art. 38 et 39). Les paragraphes 1 à 4 de l'article 28 et les paragraphes 1 et 3 à 5 de l'article 29 expriment les règles de succession aux archives d'Etat qui sont communes aux deux cas de succession d'Etats. Ces règles s'inspirent du texte de l'article 26 précédemment adopté qui porte sur la succession aux archives d'Etat dans le cas des Etats nouvellement indépendants. En appliquant de façon appropriée aux articles 28 et 29 les règles pertinentes qui figurent à l'article 26, la Commission s'est efforcée de préserver autant que possible l'uniformité de la terminologie, tout en tenant compte des caractéristiques qui distinguent le cas de succession d'Etats visé par ce dernier article de ceux auxquels ont trait les articles 28 et 29.

16) Le *paragraphe 1* des articles 28 et 29 réaffirme la primauté de l'accord entre les Etats concernés par la succession d'Etats, dans le règlement de la succession aux archives d'Etats, qu'il s'agisse des relations entre l'Etat prédécesseur et l'Etat (ou un Etat) successeur ou des relations entre les Etats successeurs eux-mêmes. Pour le cas où aucun accord n'intervient, *l'alinéa a du paragraphe 1* de ces deux articles reprend la règle énoncée à *l'alinéa b* du paragraphe 1 de l'article 26 qui prévoit le passage à l'Etat successeur de 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 le territoire de l'Etat successeur. L'emploi de l'expression « administration normale du territoire », qui figure aussi à *l'alinéa a* du paragraphe 2 de l'article 25, a été justifié aux paragraphes 25 et 11 du commentaire des articles 25 et 26 respectivement. En outre, *l'alinéa b du paragraphe 1* des articles 28 et 29 dispose que la partie des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur autre que celle visée à *l'alinéa a* du paragraphe 1, se rapportant directement au territoire du ou d'un Etat successeur passe aussi à l'Etat successeur. On retrouve la même règle à *l'alinéa b* du paragraphe 2 de l'article 25, dont le commentaire (par. 25) explique l'emploi qui a été fait dans cette disposition des mots « exclusivement ou principalement » plutôt que du mot « directement » utilisé aux articles 28 et 29.

17) Le *paragraphe 2* de l'article 28 et le *paragraphe 3* de l'article 29 énoncent la règle, déjà exprimée au paragraphe 3 des articles 25 et 26, selon laquelle l'Etat ou les Etats successeurs obtiennent, dans le cas de l'article 28, de l'Etat prédécesseur et, dans le cas de l'article 29, de chaque Etat successeur, la meilleure preuve disponible dans les archives d'Etat de l'Etat prédécesseur qui a trait aux titres territoriaux de l'Etat successeur ou à ses frontières ou qui est nécessaire pour préciser le sens des documents des archives d'Etat qui passent à l'Etat successeur en application des autres dispo-

³¹⁶ Voir l'intervention de M. Szedő à la sixième Conférence internationale de la Table ronde des archives (Direction des archives de France, *Les archives dans la vie internationale [op. cit.]*, p. 137).

³¹⁷ Traité de paix entre l'Empire britannique, la France, l'Italie, le Japon, la Grèce, la Roumanie, l'Etat serbo-croate-slovène d'une part et la Turquie d'autre part, signé à Lausanne le 24 juillet 1923 (SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXVIII, p. 108).

sitions de l'article pertinent. Sur ce point, la Commission renvoie aux paragraphes du commentaire de l'article 26 relatifs à la disposition précitée (par. 20 à 24).

18) Le *paragraphe 3* de l'article 28 et le *paragraphe 4* de l'article 29 contiennent la même clause de sauvegarde que le *paragraphe 6* de l'article 26 au sujet des droits des peuples des Etats concernés par chacun des cas de succession d'Etats visés par ces articles, au développement, à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel. On se reportera à ce propos aux paragraphes pertinents du commentaire de l'article 26 (par. 27 à 35).

19) Le *paragraphe 4* de l'article 28 et le *paragraphe 5* de l'article 29 reprennent, adaptée comme il convient à chaque cas de succession d'Etats visé, la règle qui prévoit la délivrance, à la demande et aux frais de tout Etat concerné, des reproductions appropriées des archives d'Etat liées aux intérêts du territoire de l'Etat qui formule la demande.

20) Le *paragraphe 5* de l'article 28 reprend les dispositions du *paragraphe 2* des articles 16 et 38. Le *paragraphe 16* du commentaire des articles 16 et 17 est également pertinent en ce qui concerne l'article 28.

21) Selon le *paragraphe 2* de l'article 29, les archives d'Etat de l'Etat prédécesseur autres que celles mentionnées au *paragraphe 1* passent aux Etats successeurs d'une manière équitable, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes. Le libellé de cette disposition s'inspire du texte des articles correspondants de la deuxième et de la quatrième partie (art. 17 et 39, respectivement) et a été adapté aux caractéristiques particulières de la succession aux archives d'Etat dans le cas de dissolution d'un Etat.

QUATRIÈME PARTIE DETTES D'ÉTAT

SECTION 1. — INTRODUCTION

Article 30. — 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.

Commentaire

Comme il a déjà été indiqué³¹⁸, 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 et d'archives d'Etat, qui font l'objet de la deuxième et de la troisième partie, a décidé d'inclure, au début de la quatrième partie, une disposition sur la portée des articles compris dans cette partie. C'est pourquoi

l'article 30 prévoit que les articles de la quatrième partie s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en matière de dettes d'Etat. Il correspond à l'article 7 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 30 est de préciser que la quatrième partie 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 31. — Dette d'Etat*³¹⁹

Aux fins des articles de la présente partie, l'expression « dette d'Etat » s'entend 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.

Commentaire

1) L'article 31, qui correspond aux articles 8 et 19, contient une définition de l'expression « dette d'Etat » aux fins des articles de la quatrième partie du projet. Pour déterminer les limites précises de cette définition, il convient de savoir d'abord ce qu'est une « dette », 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 dette et rapports qu'elle établit

2) La notion de « dette » 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 « dette » 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 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, de 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

³¹⁹ Un alinéa rédigé comme suit :

« b) de toute autre obligation financière à la charge d'un Etat » a été rejeté par la Commission, à la suite d'un vote par appel nominal, avec 8 voix pour (M. Aldrich, M. Calle y Calle, M. Francis, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Riphagen, M. Šahović et M. Verosta), et 8 voix contre (M. Barboza, M. Bedjaoui, M. Díaz González, M. Njenga, M. Ouchakov, M. Tabibi, M. Thiam et M. Yankov). Un membre de la Commission (M. Dadzie) n'a pas participé au vote (voir le commentaire du présent article, par. 45 et 46).

³¹⁸ Voir ci-dessus par. 71.

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 débiteur²²⁰.

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 triangulaire entre l'Etat tiers créancier²²¹, 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 tiers à la succession d'Etats — ne sauraient

²²⁰ H., L. et J. Mazeaud, *Leçons de droit civil*, 4^e éd., Paris, Montchrestien, 1969, t. II, p. 1093.

²²¹ 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.

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 le 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.

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 (voir ci-dessous, par. 12). Il s'agit dans ce cas d'une dette née au passif 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, et 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 comitat, 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 1907³²², 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 »

³²² G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 3^e série, Leipzig, Dieterich, 1910, t. III, p. 461.

a alors retenu l'attention des auteurs¹²³. 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.

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.

¹²³ 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.

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 doive 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'indépendance³²⁴ ? 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 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 prédécesseur. 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 :

³²⁴ On trouve ici le problème des dettes « odieuses », de régime, de guerre ou d'asservissement. Voir ci-dessous par. 41 à 43 du présent commentaire.

a) *Dette 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) *Dette 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) *Dette 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 »³²⁵.

28) En conclusion, une *dette locale* est une dette qui est contractée par une collectivité territoriale inférieure à l'Etat, en vue d'être utilisée par cette collectivité sur son propre territoire, lequel jouit d'une certaine autonomie financière, grâce à laquelle la dette est identifiable. Par ailleurs, une *dette 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 l'entreprise publics³²⁶. Ce sont des entités distinctes de l'Etat dotées

³²⁵ ILA, *Report of the Fifty-fourth Conference, held at The Hague, 23rd-29th August, 1970*, Londres, 1971, p. 108.

³²⁶ 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 públicos », 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 éd., *The Public Corporation : A Comparative Symposium*, 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 2145 a, Paris, 1924; et Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I

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 »³²⁷. Dans l'affaire relative à *Certains emprunts norvégiens*, jugée par la CIJ, l'agent du Gouvernement français déclarait que :

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 morale³²⁸.

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 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

[publication des Nations Unies, numéro de vente : 48.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 [*ibid.*, vol. XII (publication des Nations Unies, 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 (*Appel contre une sentence du Tribunal arbitral mixte hongro-tychécoslavaque* [Université Péter Pázmány c. Etat tchécoslovaque], arrêt du 15 décembre 1933, *C.P.J.I.*, série A/B, n° 61, p. 236 et suiv.).

³²⁷ *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 268, doc. A/CN.4/246 et Add.1 à 3, par. 163.

³²⁸ *C.I.J. Mémoires, Certains emprunts norvégiens (France c. Norvège)*, vol. II, p. 72.

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'ILA cite quelques exemples³²⁹ : 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 de fonctionnaires³³⁰. 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 politique³³¹.

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 guerre³³².

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 »³³³.

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;

³²⁹ ILA, *op. cit.*, p. 118 à 121.

³³⁰ Voir Poldermans c. Pays-Bas : jugement du 8 décembre 1955 (*Documentation concernant la succession d'Etats* [publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5], p. 114).

³³¹ G. Jèze, « Les défaillances d'Etat », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1935-III*, Paris, Sirey, 1936, t. 53, p. 383.

³³² *Ibid.*, p. 383 et 384.

³³³ *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 internationales³³⁴.

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 débiteur³³⁵, 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'Etat³³⁶.

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 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 dette³³⁷. Toutefois, si l'on se réfère au sort de l'emprunt

³³⁴ ILA, *op. cit.*, p. 106 [tr. du Secrétariat].

³³⁵ Voir D. Bardonnet, *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.

³³⁶ *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, Waterlow, 1907, p. 58 et suiv.) pour ce qui concerne la succession d'Etats en matière de dettes délictuelles ou quasi délictuelles. Voir aussi ILA, *op. cit.*, p. 122 (appendice C., « Debts of the Belgian Congo », Cour d'appel de Bruxelles, *Bougniet et Hock, c. Belgique*, arrêt du 4 décembre 1963).

³³⁷ 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.

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 nomination 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*³³⁸.

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 rapport³³⁹, le Rapporteur spécial avait 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 »³⁴⁰ et ceux des

juristes qui ont évoqué les « dettes de régime »³⁴¹. Pour la définition des « dettes odieuses », il proposait 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 étudiait 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 successeur³⁴², ainsi que des cas de passage de ces dettes³⁴³. Par ailleurs, il citait des cas de la pratique des Etats concernant le passage ou le non-passage à l'Etat successeur de « dettes d'asservissement »³⁴⁴. Il proposait 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.

³⁴¹ Par exemple, G. Jèze, *Cours de science des finances et de législation financière française*, 6^e éd., Paris, Giard, 1922, vol. I, 1^{re} partie, p. 302 à 305 et 327.

³⁴² Le rapport mentionne notamment les exemples suivants : art. XXIV du Traité de Tilsit, entre la France et la Prusse (voir 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; 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 art. 254 du Traité de Versailles (G. F. de Martens, éd. *Nouveau Recueil général de traités*, 3^e série, Leipzig, Weicher, 1923, t. XI, p. 519 et 520), art. 203 du Traité de Saint-Germain-en-Laye (*ibid.*, p. 759 et suiv.), art. 141 du Traité de Neuilly-sur-Seine (*ibid.*, 1924, t. XII, p. 362 et 363), art. 186 du Traité de Trianon (*ibid.*, p. 485), art. 50 du Traité de Lausanne (SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXVIII, p. 40 et 42), et annexes X et XIV du Traité de paix avec l'Italie (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 97 et 114).

³⁴³ Par exemple, Traité de 1720 entre la Suède et la Prusse (voir Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 75, 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 (voir D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, University Press, 1967, vol. I : *Internal Relations*, p. 420 et 421).

³⁴⁴ Le Rapporteur spécial mentionnait le Traité de 1847 entre l'Espagne et la Bolivie (voir ci-dessous le commentaire de l'article 36, par. 11); 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 (voir Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 337 à 342; et Rousseau, *op. cit.*, p. 459); l'article 255 du Traité de Versailles (cf. ci-dessus note 342) 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 (voir ci-dessous le commentaire de l'article 36, par. 16 à 19); et la question des dettes françaises en Algérie (voir ci-dessous le commentaire de l'article 36, par. 36).

³³⁸ Ch. Rousseau, *Droit international public*, Paris, Sirey, 1977, t. III, p. 458.

³³⁹ *Annuaire... 1977*, vol. II (1^{re} partie), p. 49, doc. A/CN.4/301 et Add.1.

³⁴⁰ Par exemple, A. Sánchez de Bustamante y Sirvén, *Droit international public*, tr. P. Goulé, Paris, Sirey, 1936, t. III, p. 293 et 294, et P. Fauchille, *Traité de droit international public* (8^e éd. du Manuel de droit international public de H. Bonfils), Paris, Rousseau, 1922, t. I, p. 352.

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'Etat 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 deuxième lecture du projet, 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 31, qui contient la définition de la dette d'Etat aux fins des articles de la quatrième partie 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 des dispositions correspondantes des deuxième et troisième parties, c'est-à-dire de l'article 8 et de l'article 19. L'article 31 fait mention d'une « obligation financière », pour bien préciser que la dette en question comporte un aspect pécuniaire, et subdivise ces obligations financières en deux catégories. Il précise en outre qu'elle s'entend 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 », c'est-à-dire de toute obligation que l'on peut qualifier d'obligation financière internationale.

45) Comme il est indiqué plus haut³⁴⁵, l'inclusion d'une disposition supplémentaire étendant la définition de la dette d'Etat à « toute autre obligation financière à la charge d'un Etat » a été rejetée par la Commission en deuxième lecture, le vote ayant abouti à un partage égal des voix. Cette deuxième catégorie d'obligations financières devait couvrir les dettes d'Etat dont les créanciers ne sont pas des sujets du droit international. Au cours du débat que la Commission a consacré à cet article, on s'est généralement accordé à reconnaître que les dettes d'un Etat à l'égard de créanciers privés, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales, étaient juridiquement protégées et qu'une succession d'Etats ne portait pas atteinte à ces dettes. Cette position est reflétée dans le nouvel article 6 adopté à la présente session en tant que clause de sauvegarde et inclus parmi les « Dispositions générales » de la première partie du projet.

46) De l'avis des membres de la Commission qui se sont opposés à l'inclusion d'un alinéa *b* dans l'article 31, la définition de la dette d'Etat devait être limitée aux obligations financières nées au *niveau international*, c'est-à-dire entre des sujets du droit international. Les dettes d'un Etat à l'égard de créanciers privés se situaient, à leur avis, hors du champ d'application du présent projet. Bien qu'elles fussent protégées, ces dettes ne relevaient pas du droit relatif à la succession d'Etats. En outre, de l'avis de certains de ces membres, 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. En revanche, les membres de la Commission qui étaient en faveur de l'alinéa *b* ont souligné 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 économiques³⁴⁶ étant justement de faciliter l'accès de ces pays aux marchés de capitaux privés. Il a été en outre indiqué par certains de ces membres que la suppression de l'alinéa *b* entraînerait une contradiction entre la définition de la dette d'Etat et celle des biens d'Etat donnée à l'article 8, qui s'étendait aux 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, sans distinguer si les débiteurs étaient ou n'étaient pas des sujets de droit international.

Article 32. — Effets du passage des dettes d'Etat

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.

Commentaire

1) Les articles 9 et 20 énoncent 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 respectivement aux biens d'Etat ou aux archives d'Etat qui passent du premier au second, effet consistant en l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur sur les biens en question ou les archives et en la naissance simultanée des droits de l'Etat successeur sur ces biens ou sur ces archives. L'article 32 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 quatrième partie.

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 34 présente une importance particulière : il complète l'article 32 en garantissant les droits des créanciers.

Article 33. — Date du passage des dettes d'Etat

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

³⁴⁵ Voir ci-dessus note 319.

³⁴⁶ A l'origine, Conférence sur la coopération économique internationale, qui s'est ouverte à Paris en décembre 1975.

Commentaire

1) A la session en cours, la Commission a décidé d'inclure dans le projet définitif le présent article qui correspond aux articles 10 et 21 concernant respectivement la date du passage des biens d'Etat et celle du passage des archives d'Etat. L'article 33 se justifie de lui-même et comble ce qui a été une lacune dans la partie consacrée aux dettes d'Etat.

2) Il convient toutefois d'observer qu'en *pratique* il ne sera vraisemblablement pas possible de faire assumer à l'Etat successeur, dès la date de la succession d'Etats, le service de la dette d'Etat qui lui passe. En pratique l'Etat prédécesseur continuera peut-être un certain temps à assurer directement ce service de la dette, pour des raisons pratiques, la dette de l'Etat prédécesseur ayant donné lieu à l'émission de titre signé par cet Etat qui doit honorer sa signature. Pour que l'Etat successeur puisse honorer directement ces titres, si la dette correspondante lui passe, il faudrait qu'il les avalise : tant que cette opération, qui constitue la novation dans les rapports juridiques — Etat prédécesseur — Etat tiers créancier, n'a pas eu lieu, c'est l'Etat prédécesseur qui reste redevable de sa propre dette à l'égard des créanciers.

3) Mais il s'agit là de contraintes de temps ou de problèmes pratiques qui ne sauraient affecter le principe juridique du passage de la dette à la date même de la succession d'Etats. En fait, et en attendant que l'Etat successeur avalise ou reprenne à son compte les titres des dettes qui lui passent, il versera à l'Etat prédécesseur sa quote-part du service des dettes qui lui passent et ce sera l'Etat prédécesseur qui continuera un certain temps à s'acquitter de ces dettes à l'égard de l'Etat tiers créancier.

4) L'article 33 a surtout pour objet d'indiquer que quelle que soit la durée de la transition avec les problèmes de réorganisation que pose la substitution d'un débiteur (Etat prédécesseur) à un autre (Etat successeur) le principe juridique est clair et doit être respecté : c'est à partir du jour de la succession d'Etats que commencent à courir les intérêts de la dette d'Etat qui passe à l'Etat successeur et c'est à compter de la même date que le principal est mis à la charge de l'Etat successeur. Si, pour des raisons matérielles, l'Etat prédécesseur qui ne serait plus chargé de certaines dettes par application des présents articles continue néanmoins pendant quelque temps à en assurer le service aux créanciers, il doit recevoir de la part de l'Etat successeur les remboursements de droit.

Article 34. — 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, selon le cas, 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, une organisation internationale ou tout autre sujet du droit international faisant valoir une créance que

a) si les conséquences de cet accord sont conformes aux dispositions de la présente partie; ou

b) si l'accord a été accepté par cet Etat tiers, cette organisation internationale ou cet autre sujet du droit international.

Commentaire

1) Dans la deuxième partie (Biens d'Etat) du présent projet d'articles, la Commission a adopté une règle, celle de l'article 12, 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 12 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 12. 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 12 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 12 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 la 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 démembrement 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 démembrement. 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 démembrement 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 démembrement. Il est donc préférable de ne point toucher à la créance, de maintenir l'Etat démembrement *seul débiteur* vis-à-vis des porteurs de titres de la dette. L'Etat annexant versera sa contribution à l'Etat démembrement, 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*³⁴⁷.

³⁴⁷ 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, n° 1 (janvier-mars 1921), p. 67, 68 et 69. Jèze cite aussi A. de Lapradelle et N. Politis, *Recueil des arbitrages internationaux*, Paris, Pedone, 1905, t. I, p. 287.

Cependant, une position contraire a été adoptée par A. 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.

« Cependant, il se pose ici la question suivante : l'ancien Etat, s'il subsiste encore et dont seule une partie du 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*

(Suite de la note page suivante.)

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 soluble 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 34 à 36 de la Convention de Vienne de 1969) 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.

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 successeur³⁴⁸.

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 [de 1969] 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.

[...]

(Suite de la note 347.)

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. Il 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.)

³⁴⁸ *Annuaire...* 1974, vol. II (1^{re} partie), p. 189, doc. A/9610/Rev.I, chap. II, sect. D, art. 8, par. 5 du commentaire.

[...] 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 traités³⁴⁹.

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* 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 particulier 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 34 concernant les effets du passage de dettes d'Etat à l'égard des créanciers. Le paragraphe 1 de l'article 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

³⁴⁹ *Ibid.*, par. 6 et 11 du commentaire.

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 quatrième partie du projet, et il doit être interprété comme désignant les *tiers créanciers*, ce qui exclut les Etats prédécesseurs 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 dispositions de la présente partie du projet. 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 de 1969. 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 de 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 34 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. A la présente session, la Commission a complété le membre de phrase introductif du paragraphe 2, de façon qu'il

s'applique non seulement à « un Etat tiers ou une organisation internationale », mais encore aux autres sujets du droit international puisque la règle s'applique également à ces derniers.

SECTION 2. — DISPOSITIONS RELATIVES À DES CATÉGORIES SPÉCIFIQUES DE SUCCESSION D'ÉTATS

Commentaire

Lorsqu'elle a élaboré les deuxième et troisième parties du projet d'articles intitulées respectivement « Biens d'Etat » et « Archives d'Etat », 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 les deuxième et troisième parties. 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 des deuxième et troisième parties et des projets d'articles qui s'y trouvent.

Article 35. — 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 eux.

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) La catégorie de succession d'Etats dont traite l'article 35 correspond à celle à laquelle se rapportent les articles 13 et 25. 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 35. 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 franchi d'une fraction correspondante de celle-ci, lorsqu'il perd, avec une portion de son territoire, une partie de ses ressources³⁵⁰.

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 :

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 [351]. 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* [352] 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*.

³⁵⁰ Fauchille, *op. cit.*, p. 351.

³⁵¹ Il ressort clairement du contexte que l'auteur visait l'intégralité du territoire de l'Etat prédécesseur avant son amputation.

³⁵² L'auteur vise ici l'indivisibilité de la République et de son territoire.

Donc, en ce qui regarde les dettes d'Etat, l'*emolumentum* est constitué par le patrimoine public dans les limites du territoire grevé³⁵³.

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 projeté fâcheusement une ombre sur le premier : c'est la référence au bénéficiaire que le territoire transféré a pu tirer de l'emprunt, ou à la justification de la prise en charge du passif du fait de 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'enrichit³⁵⁴.

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 profitent³⁵⁵.

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^{356, 357}.

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

³⁵³ Sack, *loc. cit.*, p. 274 à 277.

³⁵⁴ H. Bonfils, *Manuel de droit international public (droit des gens)*, 5^e éd., Paris, Rousseau, 1908, p. 117.

³⁵⁵ N. Politis, *Les emprunts d'Etat en droit international public*, Paris, 1891, p. 111 [thèse].

³⁵⁶ R. Selosse, *Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement*, Paris, Larose, 1880, p. 168.

³⁵⁷ Pour tous ces auteurs et d'autres encore, voir les détails donnés par Sack, *loc. cit.*, p. 295 et suiv.

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 plus loin (par. 22 et suiv.). 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. 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 XIX^e siècle ou du début du XX^e, 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 ressources³⁵⁸.

³⁵⁸ 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. Toutefois, selon lui

[...] 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 territo-

(Suite de la note page suivante.)

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 démembré³⁵⁹.

Par exemple, un auteur écrivait :

[...] 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 disparu³⁶⁰.

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.

12) Par l'effet de l'article 1^{er} 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 la 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

(Suite de la note 358.)

riale et des ressources, restent tenus de l'obligation primitive. » (*Ibid.*, p. 70.)

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.)

³⁵⁹ *Ibid.*, p. 65, note 2.

³⁶⁰ W. E. Hall, *A Treatise on International Law*, 7^e éd., Oxford, Clarendon Press, 1917, p. 93, et 95 [tr. du Secrétariat].

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*³⁶¹.

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 des territoires allemands étaient cédés 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 1^{er} août 1914³⁶². Toutefois, le principe ainsi énoncé a 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 III^e 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 cité place indûment parmi celles des territoires conquis par le Reich)³⁶³.

³⁶¹ Rousseau, *Droit international public (op. cit.)*, p. 442.

³⁶² On excluait par là les dettes de guerre. L'article 254 du Traité de Versailles (cf. ci-dessus note 342) 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 1^{er} août 1914...;

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

³⁶³ I. Paenson, *Les conséquences financières de la succession des Etats (1932-1953)*, Paris, Domat-Montchrestien, 1954, 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.

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 1^{er} août 1864, figurait un article 3 disposant que

Les dettes contractées pour le compte spécial soit du Royaume du Danemark, soit d'un des duchés de Slesvig, Holstein et Lauenbourg, resteront respectivement à la charge de chacun de ces pays³⁶⁴.

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 réalisé 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'allègement 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 ottomane³⁶⁵.

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. Bismarck, 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 France³⁶⁶. La cession de l'Alsace-Lorraine en 1871 à l'Allemagne, franche et libre de toute part contributive dans la dette

³⁶⁴ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Dieterich, 1869, t. XVII, p. 470 et suiv.

³⁶⁵ Protocole n° 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.

³⁶⁶ Le fait pour Bismarck 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 de Bismarck fut exploitée plus tard par von 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.

publique de la France, a eu, comme on l'a vu, 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 (voir ci-dessus par. 13).

18) Quand, par le Traité d'Ancón (20 octobre 1883), le Chili réalisa sur le Pérou l'annexion de la province de Tarapacá, 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 péruvienne³⁶⁷.

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, sauf pour ce qui concerne les porteurs de titres de ces dettes établis dans le territoire cédé³⁶⁸.

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 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.

³⁶⁷ 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 Rapperswil, 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.

³⁶⁸ Annexes X et XIV du Traité de paix (cf. ci-dessus note 342).

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'alors³⁶⁹.

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 stipulée³⁷⁰.

22) 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 question³⁷¹.

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 »³⁷². 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 juridi-

que 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 1 million d'écus gagés sur les revenus du duché de Silésie. Après sa mort, intervenue en 1740, Marie-Thérèse céda ce duché à Frédéric II de Prusse par les Traités de Breslau et de Berlin. Par le second traité, du 28 juillet 1742, Frédéric II s'engagea à assumer cette dette d'un souverain (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'Autriche et la France signé le 17 octobre 1797 à Campo Formio réglaient 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 sol³⁷³.

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 autrichienne³⁷⁴.

27) En conséquence de quoi, d'ailleurs, la France et l'Autriche faisaient figurer dans le Traité de Lunéville du 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 Campo Formio, que ceux auxquels ils appartiendront se chargeront des dettes hypothéquées sur le sol desdits pays; mais attendu les diffi-

³⁶⁹ Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I (*op. cit.*), p. 573.

³⁷⁰ *Ibid.*, p. 571.

³⁷¹ Sack, *loc. cit.*, p. 292.

³⁷² F. Despagnet, *Cours de droit international public*, 3^e éd., Paris, Larose et Tenin, 1905, p. 109.

³⁷³ G. F. de Martens, éd., *Recueil des principaux traités*, Gottingue, Dieterich, 1829, t. VI, p. 422 et 423.

³⁷⁴ Sack, *loc. cit.*, p. 268 et 269.

cultés qui sont survenues à cet égard sur l'interprétation desdits articles du Traité de Campo Formio, 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 pays³⁷⁵. [Les « Etats »] ne signifient pas ici une entité étatique, mais des organes provinciaux.]

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 XXIV 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 [...]³⁷⁶.

29) L'article IX du Traité de paix du 26 décembre 1805 conclu à Presbourg 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 traité³⁷⁷.

De même, l'article VIII du Traité signé à Fontainebleau le 11 novembre 1807 entre la France et la Hollande prévoyait :

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 [...]³⁷⁸.

L'article XIV de la convention du 28 avril 1811 entre la Westphalie et la Prusse est exactement calqué que le précédent article³⁷⁹.

30) L'article VIII du Traité de Lunéville (9 février 1801) servira de modèle à l'article V 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 grevés³⁸⁰.

La convention du 14 novembre 1802 conclue entre la République batave et la Prusse contient aussi un article IV similaire³⁸¹. De même, l'article XI de la convention territoriale conclue le 22 septembre 1815 entre le Roi de Prusse et le Grand-Duc de Saxe-Weimar-Eisenach disposait :

Son Altesse Royale assume [les dettes] [...] spécialement hypothéquées sur les districts cédés³⁸².

³⁷⁵ G. F. de Martens, éd., *Recueil des principaux traités (op. cit.)*, 1831, t. VII, p. 299.

³⁷⁶ *Ibid.*, 1835, t. VIII, p. 666.

³⁷⁷ *Ibid.*, p. 391.

³⁷⁸ *Ibid.*, p. 720.

³⁷⁹ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1817, t. I, p. 367.

³⁸⁰ G. F. de Martens, éd., *Recueil des principaux traités*, t. VII (*op. cit.*), p. 430.

³⁸¹ *Ibid.*, p. 427 et 428.

³⁸² G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités (op. cit.)*, 1877, t. III (1808-1818) [réimpr.], p. 330, texte français dans E. Descamps et L. Renault, *Recueil international des traités du XIX^e siècle*, Paris, Rousseau [s.d.], t. I, 1801-1825, p. 513.

31) L'article IV du traité conclu entre le Danemark et la Prusse le 4 juin 1815 disposait :

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 [...]³⁸³.

La convention entre la France et les puissances alliées du 20 novembre 1815, dont les vingt-six 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)³⁸⁴.

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 III^e Reich, en vertu de l'Accord du 4 octobre 1941, des dettes contractées par la Tchécoslovaquie pour l'achat de chemins de fer privés dans les Länder conquis sur elle par le Reich³⁸⁵. 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 prédéces-

³⁸³ *Ibid.*, 1887, t. II (1814-1815) [réimpr.], p. 350.

³⁸⁴ *Ibid.*, p. 723. Voir aussi art. V du Traité de paix 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) [*ibid.*, t. I (*op. cit.*), p. 213]; art. VII de la convention du 3 juin 1814 entre l'Autriche et la Bavière [*ibid.*, t. II (*op. cit.*), p. 21]; art. IX du traité du 18 mai 1815 entre la Prusse et la Saxe (*ibid.*, p. 277 et 278); art. XIX du traité du 16 mars 1816 par lequel le Royaume de Sardaigne cédait à la Suisse divers territoires savoyards pour être réunis au canton de Genève (*ibid.*, 1880, t. IV (1808-1819) [réimpr.], p. 223).

³⁸⁵ Paenson, *op. cit.*, p. 113.

seur énoncé à l'article 254 (voir ci-dessus, par. 13). 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. 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 des 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.

37) Quoiqu'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 charges³⁸⁶.

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 les deuxième et troisième parties du projet, il est inutile d'en faire ici une analyse détaillée³⁸⁷.

38) Un certain parallélisme est maintenu entre les règles énoncées à l'article 35 et celles des articles 13 et 25 qui se rapportent respectivement au passage des biens et des archives 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 présu-mant 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.

39) L'article 35 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 dans une proportion équitable, compte tenu notamment des « biens, droits et intérêts » qui passent à l'Etat successeur en relation avec lesdites dettes d'Etat localisées.

Article 36. — 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 son exécution mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant.

Commentaire

1) L'article 36 a trait à la succession d'Etats en matière de dettes d'Etats quant l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant. Il s'agit d'une disposition symétrique de l'article 14, relative à la succession d'Etats en matière de biens d'Etat dans le cas d'un Etat nouvellement indépendant, et de l'article 26 concernant la succession aux archives d'Etat dans le même cas.

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 traités³⁸⁸, et de nouveau dans la présente série de projets d'articles pour ce qui était de la succession en matière de biens et d'archives d'Etat. 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

³⁸⁶ L. Cavaré, *Le droit international public positif*, 3^e éd., Paris, Pedone, 1967, t. I, p. 380.

³⁸⁷ Voir ci-dessus par. 76 à 85.

³⁸⁸ Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 171 et 173, doc. A/9610/Rev.1, par. 45 et 57 à 60.

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. 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 ou aux archives d'Etat, pour lesquelles la CDI a quand même réservé un ou plusieurs articles 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 XIX^e siècle et au début du XX^e, 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 concerné³⁸⁹. 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

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 profits³⁹⁰.

³⁸⁹ Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 369, 377 et 378, respectivement.

³⁹⁰ O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 377 [tr. du Secrétariat].

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 »³⁹¹. 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 1886³⁹².

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 Traité³⁹³.

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 mains³⁹⁴.

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 obligeât un Etat procédant à une annexion à garantir ou à assumer les dettes de l'Etat annexé³⁹⁵. 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.

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 XIX^e siècle en Tunisie, en Annam, au Tonkin et au Cambodge³⁹⁶. Un autre exemple qui peut être mentionné est celui de l'annexion du Congo par la Belgique³⁹⁷. 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 1^{er} de la

³⁹¹ Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 292.

³⁹² *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.*), p. 358 à 360.

³⁹³ Voir Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 362, note 20.

³⁹⁴ *Ibid.*, p. 373, note 22.

³⁹⁵ *Ibid.*, p. 373.

³⁹⁶ *Ibid.*, p. 369 à 371.

³⁹⁷ *Ibid.*, p. 375 et 376.

« 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 métropolitaine³⁹⁸. 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 nature³⁹⁹.

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 portugais 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 semblable⁴⁰⁰.

Le Traité de paix du 29 août 1825 entre le Brésil et le Portugal, 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

³⁹⁸ *Ibid.*, p. 53 et 54.

³⁹⁹ *Ibid.*, p. 54, note 95.

⁴⁰⁰ Dépêche du 2 août 1824, dans *Arquivo diplomático da independência*, vol. II, p. 95, citée par H. Accioly, *Traité de droit international public*, tr. P. Goulé, Paris, Sirey, 1940, t. 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 ».

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 Amérique⁴⁰¹, 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 sujet⁴⁰².

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 [...]⁴⁰³.

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 équivalente⁴⁰⁴.

Un libellé analogue se retrouve dans un certain nombre de traités conclus entre l'Espagne et ses anciennes colonies⁴⁰⁵.

⁴⁰¹ 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. 252 à 257, et Jèze, « L'emprunt dans les rapports internationaux... » (*loc. cit.*), p. 76. Le cas de Cuba est traité au paragraphe 12 du présent commentaire.

⁴⁰² Marquis de Olivart, *Colección de los Tratados, Convenios y Documentos Internacionales*, Madrid, El Progreso Editorial, 1890, t. I, p. 112.

⁴⁰³ *Ibid.*, p. 114 et 115.

⁴⁰⁴ *Ibid.*, p. 369.

⁴⁰⁵ Par exemple, art. IV du Traité hispano-argentin du 9 juillet 1859 (*ibid.*, 1894, t. III, p. 91), art. XI du Traité hispano-uruguayen du 9 octobre 1841 [C. Parry, éd., *The Consolidated Treaty Series*, Dobbs Ferry (N. Y.), Oceana Publications, vol. 92 (1841-1842), p. 117], art. V du Traité hispano-costaricien du 10 mai 1850 (Olivart, *op. cit.*, 1893, t. II, p. 35 et 36), art. V du Traité hispano-nicaraguayen du 25

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 observer⁴⁰⁶, les dettes de cette 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 ultramarines 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 métropolitaine⁴⁰⁷. 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 autonome⁴⁰⁸.

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 contractées par la métropole au nom et pour le bénéfice de ses possessions d'outre-mer⁴⁰⁹. 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.

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 1844 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 [...] ⁴¹⁰.

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 Cuba⁴¹¹.

Décolonisation postérieure à la seconde guerre mondiale

13) A l'examen des cas de décolonisation postérieurs 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 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

juillet 1850 (*ibid.*, p. 47 et 48), art. IV du Traité hispano-guatemaltèque du 29 mai 1863 (*ibid.*, 1895, t. IV, p. 23), art. IV du Traité hispano-salvadorien du 25 juin 1865 (*ibid.*, p. 216).

⁴⁰⁶ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 31, par. 14 et suiv.

⁴⁰⁷ On a laissé de côté, parce que archaïques ou rares, les cas d'exploitation coloniale à outrance où, 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-dessus note 453.

⁴⁰⁸ Jèze, « L'emprunt dans les rapports internationaux... » (*loc. cit.*), p. 74.

⁴⁰⁹ 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 par. 12 du présent commentaire.

⁴¹⁰ Olivart, *op. cit.*, t. III, p. 189.

⁴¹¹ 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.

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 1934⁴¹². 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 1934⁴¹³. 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 ou 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 :

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'Inde⁴¹⁴.

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 prédé-

cesseur 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 1^{er} 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.

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 1949⁴¹⁵, et le décret indonésien du 15 février 1956, qui répudie la dette, l'Indonésie ayant dénoncé les accords de 1949 le 13 février 1956⁴¹⁶. 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 charge⁴¹⁷. L'article 25 distingue quatre séries de dettes : a) une série de six emprunts consolidés; b) les dettes envers des pays tiers; c) les dettes envers le Royaume des Pays-Bas; d) les dettes intérieures de l'Indonésie.

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 commentaire. 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 considérait 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 1956⁴¹⁸.

18) Les deux autres catégories de dettes auxquelles l'Etat nouvellement indépendant a succédé étaient : a) les dettes consolidées du Gouvernement des Indes néerlandaises⁴¹⁹ et la part qui lui revenait dans la dette consolidée des Pays-Bas, soit une série d'emprunts émis

⁴¹⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 69, p. 3. Voir aussi O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 437 et 438, et Paenson, *op. cit.*, p. 77 et 78.

⁴¹⁶ Rousseau, *Droit international public* (*op. cit.*), p. 451 et 452.

⁴¹⁷ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 69, p. 253 à 259, projet d'accord financier et économique, art. 25 à 27.

⁴¹⁸ Voir « L'Indonésie répudie sa dette envers les Pays-Bas », dans *La Libre Belgique* du 12 août 1956, reproduit dans *Problèmes économiques*, Paris, La documentation française, n° 452, 28 août 1956, p. 17 et 18.

⁴¹⁹ 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.*], 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.

⁴¹² O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), 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. Whiteman, *Digest of International Law*, Washington (D. C.), U.S. Government Printing Office, 1963, vol. 2, p. 211 à 213 et 854.

⁴¹³ Fischer, *op. cit.*, p. 264.

⁴¹⁴ O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 404.

avant la seconde guerre mondiale; b) certaines dettes précises envers des pays tiers⁴²⁰.

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.

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 V^e 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 ouverte⁴²¹. » La mise en œuvre 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 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. Mais il ne paraît pas 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 Madagascar⁴²². 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 sous-

crire des prêts, et mit cette faculté en œuvre 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 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 commentaire⁴²³. 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 métropole⁴²⁴. 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 » (voir ci-dessous par. 54 à 57).

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 1973⁴²⁵.

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

⁴²⁰ 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.

⁴²¹ P.-F. 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, p. 921.

⁴²² Voir Bardonnet, *op. cit.*

⁴²³ Pour une raison différente, le premier emprunt malgache de 1897 doit être écarté du présent commentaire. 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.

⁴²⁴ 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 dans Bardonnet, *op. cit.*, p. 650.

⁴²⁵ Voir Rousseau, *Droit international public (op. cit.)*, p. 454.

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 »⁴²⁶. La seconde est relative aux statuts du « Fonds belgo-congolais d'amortissement et de gestion »⁴²⁷.

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 Congo⁴²⁸ « pour les trois quarts », précise un auteur⁴²⁹. 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 n° 3 annexée à la convention précitée⁴³⁰. 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). On peut citer dans cette catégorie les conventions de prêts conclus 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 de l'Etat prédécesseur apparaît encore plus nettement avec la seconde catégorie de dette 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

⁴²⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 540, p. 227.

⁴²⁷ *Ibid.*, p. 275.

⁴²⁸ Une liste de ces organismes et caisses est annexée à la convention (*ibid.*, p. 252).

⁴²⁹ C. Lejeune, « Le contentieux financier belgo-congolais », *Revue belge de droit international*, Bruxelles, 1969-2, p. 546.

⁴³⁰ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 540, p. 254.

Congo belge »⁴³¹. 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 n° 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 conventions⁴³².

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 eux⁴³³ ». Il s'agit, semble-t-il, d'un type de « dette coloniale » qui n'entre pas dans le cadre du présent commentaire. 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 »⁴³⁴. 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 créé⁴³⁵.

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

⁴³¹ *Ibid.*, p. 256.

⁴³² *Ibid.*, p. 230.

⁴³³ Lejeune, *loc. cit.*, p. 546.

⁴³⁴ Rousseau, *Droit international public (op. cit.)*, p. 453.

⁴³⁵ Voir art. 5, par. 1, 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 deux cinquièmes pour la Belgique et de trois cinquièmes pour le Congo (art. 11 de la Convention).

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 au 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.

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 »⁴³⁶, 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 chapitre⁴³⁷.

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 aurait 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 devrait 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 français des productions excédentaires de l'Algérie [vin] »⁴³⁸ 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 des 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 partie notable 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 1966⁴³⁹.

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 coloniales⁴⁴⁰. 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

⁴³⁶ 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).

⁴³⁷ Rousseau, *Droit international public* (op. cit.), p. 454, et O'Connell, *State Succession...* (op. cit.), p. 444 à 446.

⁴³⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 507, p. 56 et 58.

⁴³⁹ Un auteur a écrit que l'accord de 1966 était « un compromis » (Rousseau, *Droit international public* [op. cit.], p. 454).

⁴⁴⁰ O'Connell, *State Succession...* (op. cit.), p. 423.

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 locaux⁴⁴¹. 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-développement⁴⁴². De même, les éléments statistiques 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

⁴⁴¹ *Ibid.*, p. 424.

⁴⁴² 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 » (OCDE, *Engagements totaux des pays en développement vis-à-vis de l'étranger*, Paris, 1974).

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 dollars⁴⁴³. 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 bénéfices⁴⁴⁴. 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. Dans son rapport annuel pour 1980, la Banque mondiale a estimé qu'à la fin de 1979 l'encours décaissé de la dette à moyen et à long terme contractée par les pays en développement auprès de sources publiques et privées atteindrait 376 milliards de dollars⁴⁴⁵. Le service de cette dette a été estimé à 69 milliards de dollars.

42) Ce renforcement considérable de la dette extérieure se traduit 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 endettement⁴⁴⁶.

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 1976⁴⁴⁷. Ces déficits entraînent une hausse massive de l'encours de la dette extérieure des pays en développement et du service de cette dernière en 1974 et 1975. Une étude récente

⁴⁴³ Voir le rapport du secrétariat de la CNUCED, *Problèmes de la dette des pays en voie de développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.72.II.D.12), par. 12.

⁴⁴⁴ 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), « Les sorties de ressources financières des pays en développement : note du secrétariat de la CNUCED » (TD/118/Supp.5), par. 4.

⁴⁴⁵ BIRD, *Rapport annuel, 1980*, Washington (D. C.), p. 20 et 21.

⁴⁴⁶ OCDE, *Les problèmes d'endettement des pays en développement*, Paris, 1974, p. 3.

⁴⁴⁷ FMI, « World economic outlook : Developments and prospects in the non-oil primary producing countries », p. 4, tableau 1.

du FMI révèle que l'encours 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'encours supérieure à 50 %⁴⁴⁸.

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 était 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 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 développement⁴⁴⁹.

47) La question de l'annulation des dettes des anciens pays colonisés a été soulevée par certains pays nouvellement indépendants⁴⁵⁰. Par sa résolution 3202 (S-VI) du

⁴⁴⁸ *Ibid.*, 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.

⁴⁴⁹ 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. » (Documents de la quatrième Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, « Programme d'action pour la coopération économique », section intitulée « Les systèmes monétaires et financiers internationaux », par. 6 et 7 [A/9330, p. 121].)

⁴⁵⁰ S'adressant à la sixième session extraordinaire de l'Assemblée générale des Nations Unies, en qualité de président de la quatrième Conférence des chefs de l'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, 2208^e séance, par. 136.)

1^{er} 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.

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;

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 58^e 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. I et 5 et Add. I et 2], Rapport et annexes [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.II.D.14], annexe V, par. 7.)

Au cours d'un voyage officiel effectué en Afrique francophone, le Président de la République française, Georges Pompidou, avait décidé de faire remise à quatorze 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 du présent projet, car l'objet de celui-ci n'est pas les créances de l'Etat prédécesseur (qui sont des biens de cet Etat). Voir *Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, Paris, 106^e année, n° 170, 20 juillet 1974, p. 7577.

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.

[...]

49) 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. Le 19 décembre 1977, l'Assemblée générale a adopté la résolution 32/187, intitulée « Problèmes d'endettement des pays en développement », qui contient les dispositions suivantes :

L'Assemblée générale,

[...]

Préoccupée par le fait que de nombreux pays en développement ont de très grandes difficultés à assurer le service de leur dette extérieure et ne sont pas en mesure de poursuivre ou d'entreprendre d'importants projets de développement, que le profil de croissance des pays en développement les plus gravement touchés, les moins avancés, sans littoral ou insulaires pendant la première moitié de la décennie en cours a été très insatisfaisant et que leur revenu par habitant n'a guère progressé,

Considérant que des mesures substantielles d'allègement de la dette en faveur des pays en développement sont essentielles et permettraient l'injection d'un volume significatif de ressources non liées dont de nombreux pays en développement ont un besoin urgent,

[...]

Notant que le Programme d'action spéciale d'un milliard de dollars offert par les pays développés donateurs à la Conférence sur la coopération économique internationale couvrira moins d'un tiers des paiements annuels des pays en développement les plus gravement touchés et les moins avancés au titre du service de la dette et que les pays développés donateurs n'ont pas encore pris de mesures concrètes pour mettre en œuvre ledit programme,

[...]

2. *Demande* au Conseil du commerce et du développement de prendre, à sa session ministérielle, des décisions satisfaisantes sur :

a) L'allègement généralisé par les pays développés de la dette publique de pays en développement, en particulier des pays les plus gravement touchés, les moins avancés, sans littoral ou insulaires, dans le contexte de l'appel lancé en faveur de l'accroissement substantiel des apports nets d'aide publique au développement vers les pays en développement;

b) La réorganisation de tout le système de renégociation de la dette afin de l'orienter en fonction du développement et d'aboutir ainsi à des réaménagements de dette satisfaisants, équitables et cohérents;

c) Les problèmes créés par l'accès insuffisant de la majorité des pays en développement aux marchés internationaux des capitaux, en particulier le risque d'une accumulation d'échéances synchronisées imputable à la brève durée des prêts accordés sur ces marchés;

3. *Accueille avec satisfaction* les mesures prises par quelques pays développés pour annuler la dette publique de certains pays en développement à leur égard, ainsi que la décision d'accorder à l'avenir l'aide publique au développement en faveur des pays en développement les plus gravement touchés et les moins avancés sous forme de dons, et demande instamment que ces mesures soient suivies de décisions similaires de la part d'autres pays développés;

4. *Recommande* que des ressources financières additionnelles soient engagées par les institutions multilatérales de financement du développement en faveur des pays en développement ayant des difficultés à assurer le service de leur dette.

50) Faisant suite à la résolution 32/187 de l'Assemblée générale, le Conseil du commerce et du développement, à la troisième partie (au niveau ministériel) de sa neuvième session extraordinaire, a adopté la résolution 165 (S-IX) relative aux problèmes de la dette et du développement des pays en développement, qui contient les dispositions suivantes :

Le Conseil du commerce et du développement,

[...]

Notant l'engagement pris par les pays développés de répondre, promptement et de manière constructive, dans un cadre multilatéral, aux demandes présentées individuellement par des pays en développement qui ont des difficultés à assurer le service de la dette, en particulier par les pays les moins avancés et le plus gravement touchés,

Reconnaissant l'importance des éléments qui pourraient donner une orientation aux opérations futures concernant les problèmes de la dette comme base qui permettrait de traiter les cas d'espèce avec souplesse,

Rappelant en outre les engagements pris au niveau international par les pays développés donateurs d'accroître le volume et d'améliorer la qualité de leur aide publique au développement,

Sachant que les moyens de résoudre ces problèmes sont l'une des tâches urgentes dont la communauté internationale doit s'acquitter,

Est convenu des décisions ci-après :

A

1. Les membres du Conseil ont examiné un certain nombre de propositions faites par des pays en développement et par des pays développés à économie de marché.

2. Le Conseil reconnaît que beaucoup des pays en développement plus pauvres, en particulier les moins avancés d'entre eux, se trouvent devant de sérieux problèmes de développement et, dans quelques cas, devant de graves difficultés du service de la dette.

3. Le Conseil prend note avec intérêt des suggestions formulées par le Secrétaire général de la CNUCED concernant un ajustement des conditions de l'aide publique au développement bilatérale antérieure en vue de les adapter aux conditions actuelles qui sont plus favorables.

4. Les pays développés donateurs chercheront à adopter des mesures pour un tel ajustement des conditions de l'aide publique au développement bilatérale antérieure, ou d'autres mesures équivalentes, comme moyen d'améliorer les courants nets d'aide publique au développement afin de renforcer les efforts de développement de ces pays en développement à la lumière des objectifs et des conclusions convenus en matière d'aide.

5. Dans le cas où il prendrait de telles mesures, chaque pays développé donateur déterminera, dans le cadre de sa propre politique d'aide, quels seront la répartition et le montant net des apports considérés.

6. De cette façon, les apports nets d'aide publique au développement, sous des formes appropriées et à des conditions très favorables, devraient être améliorés pour les bénéficiaires.

[...]

B

8. Conformément à la résolution 94 (IV) de la Conférence, le Conseil a passé en revue les travaux intensifs faits à la CNUCED et dans d'autres organismes internationaux afin de mettre au jour les éléments qui pourraient donner une orientation aux opérations futures concernant les problèmes de la dette des pays en développement intéressés.

9. Le Conseil note avec intérêt les contributions du Groupe des Soixante-Dix-Sept et des membres du Groupe B.

10. Les divers modes d'approche adoptés dans ces travaux ont en commun certains concepts fondamentaux, dont les suivants :

a) Un examen du problème de la dette d'un pays en développement au niveau international ne serait entrepris qu'à la demande expresse du pays débiteur intéressé;

b) Cet examen se déroulerait dans un cadre multilatéral approprié composé des parties en cause et avec le concours, si besoin était, des institutions internationales compétentes afin d'assurer une action en temps voulu, compte tenu de la nature du problème, qui peut aller de difficultés aiguës en matière de balance des paiements exigeant une intervention immédiate à des situations à plus long terme soulevant des problèmes structurels, financiers et de transfert de ressources qui exigent des mesures appropriées à plus long terme;

c) L'action internationale, une fois convenue par les parties en cause, tiendrait dûment compte de la situation et des réalisations économiques et financières du pays, ainsi que de ses perspectives et possibilités de développement, et des facteurs extérieurs, en gardant à l'esprit les objectifs convenus à l'échelon international pour le développement des pays en développement;

d) Le réaménagement de la dette sauvegarderait les intérêts à la fois des débiteurs et des créanciers de manière équitable dans le cadre de la coopération économique internationale.

[...]»⁴⁵¹.

51) Le 5 décembre 1980, l'Assemblée générale, par sa résolution 35/56, a adopté la « Stratégie internationale du développement pour la troisième Décennie des Nations Unies pour le développement ». A la section III.D concernant les « mesures » relatives aux « ressources financières pour le développement » il est prévu ce qui suit :

111. Les négociations relatives aux éléments convenus sur le plan international en vue de guider les opérations futures concernant le problème de la dette des pays en développement intéressés devraient être rapidement conclues à la lumière des principes généraux adoptés par le Conseil du commerce et du développement dans la section B de sa résolution 165 (S-IX) du 11 mars 1978.

112. Les gouvernements devraient s'efforcer de prendre les mesures suivantes ou des mesures équivalentes aux fins d'allègement de la dette :

a) Les engagements pris en vertu de la section A de la résolution 165 (S-IX) du Conseil du commerce et du développement devraient être honorés intégralement aussi rapidement que possible;

b) L'ajustement rétroactif des conditions de l'aide publique au développement devrait se poursuivre conformément aux dispositions de la résolution 165 (S-IX) du Conseil du commerce et du développement, de façon que l'amélioration des conditions existantes s'applique à l'encours de la dette contractée au titre de l'aide publique au développement, et la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement devrait examiner les progrès réalisés à cet égard.

Règle exprimée à l'article 36

52) Il serait peut-être utile de rappeler ici quelle est la portée de la quatrième partie du projet d'articles et à quoi s'appliquent les dispositions de l'article 31, qui définit l'expression « dette d'Etat ». Comme on l'a indiqué⁴⁵², 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 36 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 36 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.

53) 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 l'Etat successeur paie 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, pour apurement d'un contentieux né à l'occasion de la succession d'Etats⁴⁵³. Enfin, comme il est expliqué plus haut⁴⁵⁴, la Commission a laissé de côté l'élaboration de dispositions générales relatives à la question des « dettes odieuses ».

54) 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,

⁴⁵¹ Documents officiels du Conseil du commerce et du développement, neuvième session extraordinaire, Supplément n°1 (TD/B/701).

⁴⁵² Voir ci-dessus le commentaire de l'article 31, par. 14 et suiv.

⁴⁵³ 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.

⁴⁵⁴ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 31, par. 41 à 43.

des contrats de garantie⁴⁵⁵ 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.

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 [...].

[...]

55) 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 bénéfice 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 à la dette propre du territoire dépendant, mais de la succession à l'obligation de l'Etat prédécesseur greffée sur la dette du territoire.

56) 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'emprunts 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

⁴⁵⁵ 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).

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.

57) 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.

58) 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'emprunt⁴⁵⁶. 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 manière⁴⁵⁷ ?

59) 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 administrante⁴⁵⁸. 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.

⁴⁵⁶ Sánchez de Bustamante y Sirvén, *op. cit.*, p. 296 et 297.

⁴⁵⁷ 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 l'UNITAR à l'invitation du Gouvernement ghanéen, p. 9.

⁴⁵⁸ On peut mentionner le paragraphe 2 de l'article 255 du Traité de Versailles (cf. ci-dessus note 342), 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. »

60) 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*⁴⁵⁹, 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 politiques⁴⁶⁰.

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)⁴⁶¹. 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 créancier⁴⁶².

61) 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 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 dettes⁴⁶³. Il est vrai que pour tenir compte expressément de la « capacité financière » d'un Etat dans un projet d'article, il faudrait recourir à

⁴⁵⁹ Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XI (publication des Nations Unies, numéro de vente : 61.V.4), p. 421.

⁴⁶⁰ *Ibid.*, p. 443.

⁴⁶¹ Voir Rousseau, *Droit international public (op. cit.)* p. 442 à 447, 464 à 466, et Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 458 à 461 et 852 à 856.

⁴⁶² Jèze, « Les défaillances d'Etat », *loc. cit.*, p. 392.

⁴⁶³ « La reconstruction de leur économie par plusieurs Etats a mis en question la continuité des arrangements économiques et financiers pris par les anciennes puissances coloniales ou par leurs administrations territoriales. » (ILA, *op. cit.*, p. 102.) [Tr. du Secrétaire.]

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.

62) 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-mêmes⁴⁶⁴. 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.

63) Cherchant à formuler une règle de base applicable à la succession des Etats nouvellement indépendants aux dettes d'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 :

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 solu-

⁴⁶⁴ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 14, par. 26 à 29.

tions 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 il est indiqué plus haut (par. 58 et 59), ce critère 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.

64) 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 36, 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 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 art. 13, 14, 16 et 17). 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 14, 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 14 et 36 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.

65) 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 fondamentaux⁴⁶⁵ de l'Etat nouvellement

⁴⁶⁵ A cet égard, on appellera l'attention sur le fait que le mot « déséquilibres » figure au *paragraphe 2*, al. *b*, de l'article 60 du

indépendant. Cette dernière expression, « équilibres économiques fondamentaux », doit être interprétée dans un sens large, visant les facteurs économiques, financiers (y compris les dettes) et autres qui assurent les équilibres fondamentaux d'un Etat nouvellement indépendant.

66) La Commission voudrait en outre rappeler certaines décisions relatives à d'autres articles du projet qui influent sur l'article 36. L'expression « Etat nouvellement indépendant » a déjà été définie au paragraphe 1, al. e, de l'article 2 du projet. Comme l'article 14, l'article 36 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 internationales⁴⁶⁶. 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.

67) Lorsque l'article 36 avait été adopté en première lecture par la Commission à sa vingt-neuvième session, en 1977, certains membres de la CDI n'avaient pas été en mesure d'en approuver le texte et avaient exprimé des réserves et des doutes à son sujet. Un membre avait en outre formulé des réserves sur certains paragraphes du commentaire de cet article⁴⁶⁷. Le même membre avait alors proposé pour l'article une variante⁴⁶⁸, qui avait

été approuvée par quelques membres jusqu'à un certain point. Pour ce qui est de la question de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, la préférence de ce membre 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 politiques⁴⁶⁹.

Article 37. — Unification d'Etats

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.

Commentaire

1) L'article 37, qui concerne le passage des dettes d'Etat en cas d'unification d'Etats, correspond à l'article 15 figurant dans la deuxième partie, relative à la succession en matière de biens d'Etat et à l'article 27 figurant dans la troisième partie, relative à la succession en matière d'archives d'Etat. Il n'est donc pas nécessaire d'indiquer à nouveau ce que recouvre exactement le type de succession en question⁴⁷⁰.

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 com suo onere* : cette règle de base est énoncée dans le paragraphe unique de l'article. 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 Etat⁴⁷¹ ».

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 1814⁴⁷² constitue un exemple d'arrangement international. L'article Ier 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.

⁴⁶⁹ Résolution 2200 A (XXI) de l'Assemblée générale, du 16 décembre 1966, annexe.

⁴⁷⁰ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 15, par. 1 et 2.

⁴⁷¹ Fauchille, *op. cit.*, p. 380.

⁴⁷² 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*, t. II [op. cit.], p. 38).

Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 261, p. 190) et à l'article 3, al. g, du Traité instituant la Communauté économique européenne (*ibid.*, vol. 294, p. 26).

⁴⁶⁶ Voir ci-dessus, par. 75.

⁴⁶⁷ Ce membre avait élevé des objections contre les paragraphes 39 à 50 du commentaire de 1977 (voir ci-dessus, par. 39 à 48 du présent commentaire), notamment parce qu'ils contenaient, selon lui, un exposé et une analyse économiques qui n'étaient pas du domaine de compétence de la Commission et qui étaient, à certains égards, sujets à caution. Ce membre avait 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 paragraphes 27 et 28 du commentaire de l'article 14.

⁴⁶⁸ 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'acte du 21 juillet 1814 a été par la suite annexé à l'Acte du Congrès de Vienne⁴⁷³, 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 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'exister⁴⁷⁴.

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 1866⁴⁷⁵, 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 Zurich⁴⁷⁶; 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 Nicaragua⁴⁷⁷ et portant formation de la République de l'Amérique centrale, ainsi que le Pacte d'union de l'Amérique centrale, du 19 janvier 1921⁴⁷⁸, 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 dudit Etat unifié, 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, selon lequel l'union « avait pour seul objet le maintien dans ses relations internationales d'une entité unique » (art. III), disposait que

⁴⁷³ *Ibid.*, p. 379. Voir aussi Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 123 et 124.

⁴⁷⁴ D. Anzilotti, *Cours de droit international*, traduction française de G. Gidel d'après la 3^e édition italienne, Paris, Sirey, 1929, vol. I, p. 185.

⁴⁷⁵ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gotttingue, Dieterich, 1873, t. XVIII, p. 405 et 406.

⁴⁷⁶ 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).

⁴⁷⁷ *Ibid.*, 2^e série, Leipzig, Dieterich, 1905, t. XXXII, p. 279.

⁴⁷⁸ SDN, *Recueil des Traités*, vol. V, p. 9.

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 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 [n° 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 1867⁴⁷⁹. 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 n° 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.

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)⁴⁸⁰ contenait un long article 167 intitulé « Droits,

⁴⁷⁹ F.-R. Daresté et P. Daresté, *Les constitutions modernes*, t. I, 3^e éd. Paris, Challamel, 1910, p. 394 et suiv. (pour la loi autrichienne), et p. 403 et suiv. (pour la loi hongroise).

⁴⁸⁰ Texte français dans : *Notes et études documentaires*, Paris, La documentation française, n° 516, mars 1959.

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 d'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.

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 quelque 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 Malaisie⁴⁶¹.

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 :

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'Etat⁴⁶².

10) La Constitution provisoire de la République arabe unie, du 5 mars 1958⁴⁶³, 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 :

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.

Cette disposition peut être interprétée comme réservant à l'autorité législative de la RAU, à l'exclusion de la Syrie et de l'Egypte, 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 »⁴⁶⁴.

Article 38. — 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 39. — 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 aux Etats successeurs dans des proportions équitables, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes.

⁴⁶² *Ibid.*, p. 343. Voir aussi la Constitution de l'Etat de Sarawak, art. 48 (*ibid.*, p. 369), et la Constitution de l'Etat de Singapour, art. 104 (*ibid.*, p. 412).

⁴⁶³ Texte français dans *Articles et Documents. — Bulletin d'informations et de presse internationale*, Paris, La documentation française, n° 0629, 13 mars 1956.

⁴⁶⁴ O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 386 [tr. du Secrétaire]. On relèvera qu'à l'UNESCO les arriérés de contributions qui étaient dus à l'Organisation par l'Egypte 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).

⁴⁶¹ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 750, p. 291.

Commentaire des articles 38 et 39

1) Les questions de succession d'Etats visées aux articles 38 et 39 font pendant à celles qui sont traitées respectivement aux articles 16 et 17 dans la deuxième partie et aux articles 28 et 29 dans la troisième partie. Cela explique que l'on ait employé des formules introductives semblables dans les deux groupes d'articles pour en définir la portée. Les articles 38 et 39 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 38, l'Etat prédécesseur continue à exister, tandis que, dans le cas visé à l'article 39, il cesse d'exister après la séparation de parties de son territoire. A l'article 39 comme aux articles 17 et 29 ce dernier cas est désigné par l'expression « dissolution d'un Etat »⁴⁸⁵.

2) Pour établir la règle énoncée aux articles 38 et 39, 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 16 et 17 relatifs aux biens d'Etat et les articles 28 et 29 relatifs aux archives d'Etat. 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 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 le Traité du 6 décembre 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 britannique⁴⁸⁶.

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 garantie⁴⁸⁷.

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 1974⁴⁸⁸. C'est là un des points qui distinguent nettement le cas de la séparation visé à l'article 38, de celui du transfert d'une partie du territoire d'un Etat, sur lequel porte l'article 35. Il faut rappeler que ce dernier article concerne 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.

6) En ce qui concerne la dissolution d'un Etat, cas visé à l'article 39, 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 Nyassland (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 1831⁴⁸⁹. 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 :

⁴⁸⁷ 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.)

⁴⁸⁸ Rousseau, *Droit international public (op. cit.)*, 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.*).

⁴⁸⁹ Voir V.-L. Tapié, *Histoire de l'Amérique latine au XIX^e siècle*, Paris, Montaigne, 1945. Voir notamment le développement consacré au morcellement de la Grande-Colombie, p. 57 à 60.

⁴⁸⁵ Voir ci-dessus le commentaire des articles 16 et 17, par. 1.

⁴⁸⁶ Art. V du Traité entre la Grande-Bretagne et l'Irlande (SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXVI, p. 11).

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 république⁴⁹⁰.

On peut citer également la Convention de Bogotá, du 23 décembre 1834, conclue entre la Nouvelle-Grenade et le Venezuela, et à laquelle devait ensuite adhérer l'Equateur le 17 avril 1837⁴⁹¹. De ces deux derniers textes, il résulte que les 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 %⁴⁹².

8) L'« affaire belgo-hollandaise » de 1830 avait nécessité 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 avril⁴⁹³. Durant les neuf années de négociation, plusieurs documents avaient 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 œuvre dans le projet de traité de Londres. Les cinq puissances tentèrent d'abord de justifier leur intervention en excitant 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 »⁴⁹⁴. 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 contractantes⁴⁹⁵. » L'un de ces précédents consacrés paraît être précisément, pour ces cinq monarchies, l'acte précité du

21 juillet 1814⁴⁹⁶ qui réalisa la réunion de la Belgique et des Pays-Bas. L'article VI de cet acte disposait :

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 »⁴⁹⁷. 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 »⁴⁹⁸. 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 l'intérêt; 2° la dette différée; 3° les différentes obligations du Syndicat d'amortissement; 4° les rentes remboursables sur les domaines avant 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, 1828 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 correspondant⁴⁹⁹.

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 »⁵⁰⁰. A quoi les quatre cours interpellées devaient répondre que

Le principe posé dans le Protocole n° 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.

Subséquentement à l'union, le Royaume uni a une dette additionnelle, et à la séparation du Royaume uni cette dette devra être divisée

⁴⁹⁰ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1838, vol. XII, p. 63 [tr. du Secrétariat].

⁴⁹¹ 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 pertinents de la Convention).

⁴⁹² Sánchez de Bustamante y Sirvén, *op. cit.*, p. 337; Accioli, *op. cit.*, p. 199; O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 388.

⁴⁹³ Voir G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, Gottingue, Dieterich, 1842, t. XVI, seconde partie, p. 773. Les cinq puissances de la Sainte-Alliance étaient l'Autriche, la France, la Grande-Bretagne, la Prusse et la Russie.

⁴⁹⁴ *Ibid.*, 1836, t. X, p. 164.

⁴⁹⁵ *Ibid.*, p. 165.

⁴⁹⁶ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 37, par. 3, et la note 472.

⁴⁹⁷ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, t. X (*op. cit.*), p. 165.

⁴⁹⁸ *Ibid.*, p. 165 et 166.

⁴⁹⁹ *Ibid.*, p. 172.

⁵⁰⁰ Vingtième Protocole de la Conférence de Londres, du 17 mars 1831 (annexe A). Communication faite à la Conférence par le plénipotentiaire de France, Paris, 1^{er} mars 1831 (*ibid.*, p. 228).

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 ultérieur⁵⁰¹.

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 la Hollande, articles résultant des onzième et douzième Protocoles de Londres en date des 20 et 27 janvier 1831⁵⁰². 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 n^{os} 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 diplomatique⁵⁰³.

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 de Luxembourg.

11) Le vingt-quatrième Protocole de la Conférence de Londres, daté 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 de Luxembourg »⁵⁰⁴. 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'œuvre 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 commun⁵⁰⁵.

Il ne s'agissait en fait que d'une réaffirmation non chiffrée du principe de la division des dettes contenu dans le douzième Protocole, du 27 janvier 1831. Toutefois, contrairement à celui-ci, le nouveau protocole évitait d'énumérer les dettes mises à la charge des parties. Il

⁵⁰¹ Vingtième Protocole... (annexe B). Réponse des plénipotentiaires des quatre cours au plénipotentiaire de France (*ibid.*, p. 233).

⁵⁰² L'adhésion des Pays-Bas aux dispositions du onzième Protocole du 20 janvier 1831 (déterminant les limites de la Hollande [*ibid.*, p. 158]), et du douzième Protocole du 27 janvier 1831 (*ibid.*, p. 164), a été consignée dans le dix-huitième Protocole du 17 février 1831 (*ibid.*, p. 196).

⁵⁰³ *Ibid.*, p. 222.

⁵⁰⁴ *Ibid.*, p. 269.

⁵⁰⁵ *Ibid.*, p. 290.

devait revenir cette fois au Royaume des Pays-Bas de refuser les propositions de la Conférence⁵⁰⁶ et à la Belgique de les accepter⁵⁰⁷.

12) Avant son ajournement le 1^{er} octobre 1832, plusieurs propositions et contrepropositions devaient encore être formulées en vain par la Conférence⁵⁰⁸. Ce n'est que sept ans plus tard que le traité belgo-hollandais du 19 avril 1839 trouva une solution au problème de succession aux dettes résultant de la séparation de la Belgique et de la Hollande.

⁵⁰⁶ 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).

⁵⁰⁷ 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).

⁵⁰⁸ 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 1^{er} 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 1^{er} janvier 1832, la Belgique, du chef du partage des dettes publiques du Royaume 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 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, pour 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.]).

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 1^{er} janvier 1839, la Belgique, du chef du partage des dettes publiques du Royaume des Pays-Bas, restera chargée d'une somme de 5 000 000 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 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-Bas⁵⁰⁹.

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 Majesté »⁵¹⁰.

14) La dissolution de l'Union suédo-norvégienne fut réalisée par plusieurs conventions signées à Stockholm le 26 octobre 1905⁵¹¹. Le sort des dettes était réglé par 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 Suède⁵¹², que l'on interprète généralement comme ayant laissé à chaque Etat la charge de ses dettes⁵¹³. 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 indemni-

⁵⁰⁹ *Ibid.*, t. XVI, seconde partie, *op. cit.*, p. 782 et 783.

⁵¹⁰ 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, d'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. 1^{er} (*ibid.*, p. 790).

⁵¹¹ Voir L. Jordan, *La séparation de la Suède et de la Norvège*, Paris, Pedone, 1906 [thèse]; Fauchille, *op. cit.*, p. 234.

⁵¹² E. Descamps et L. Renault, *Recueil international des traités du XX^e siècle, année 1906*, Paris, Rousseau [s.d.], p. 858 à 862.

⁵¹³ C'est ainsi que Fauchille (*op. cit.*, p. 389) pouvait écrire :

« 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. »

tés 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^{er} 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 1904⁵¹⁴.

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 consulaire⁵¹⁵. 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.

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 territoire⁵¹⁶. 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, le Royaume-Uni devait en assumer la responsabilité »⁵¹⁷. Cette observation avait d'autant plus de pertinence qu'au nombre des dettes ainsi réparties entre les Etats successeurs par un acte d'autorité du Royaume-Uni 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 »⁵¹⁸. La Zambie, ci-devant Rhodésie du Nord, devait par la suite renoncer à sa réclamation

⁵¹⁴ Descamps et Renault, *op. cit.*, p. 858 et 859.

⁵¹⁵ Académie diplomatique internationale, *Dictionnaire diplomatique*, publié sous la direction de A.-F. Frangulis, Paris, Lang, Blanchong, impr. [1933], t. II, p. 233.

⁵¹⁶ O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*) p. 393.

⁵¹⁷ *Ibid.*, p. 394 [tr. du Secrétariat].

⁵¹⁸ *Ibid.*, p. 393 [tr. du Secrétariat].

fait de l'aide qui lui avait été accordée par le Gouvernement britannique, ainsi que l'indique un auteur⁵¹⁹.

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 affaires célèbres *Sarah Campbell et W. Ackers-Cage*⁵²⁰, affaires examinées par la Commission mixte de Caracas, instituée entre le Royaume-Uni 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 paiement d'une dette qui avait été contractée à leur égard par la Grande-Colombie. Le surarbitre Sturup a estimé, dans sa décision du 1^{er} 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 intégral⁵²¹. »

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 »⁵²². 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 »⁵²³.

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 territoire⁵²⁴.

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 :

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 personnes⁵²⁵.

⁵¹⁹ *Ibid.*, note 6.

⁵²⁰ Lapradelle et Politis, *Recueil des arbitrages internationaux (op. cit.)*, t. II, p. 552 à 556.

⁵²¹ *Ibid.*, p. 554 et 555.

⁵²² *Ibid.*, p. 555.

⁵²³ Rousseau, *Droit international public (op. cit.)*, p. 431.

⁵²⁴ Fauchille, *op. cit.*, p. 380.

⁵²⁵ J.-G. Bluntschli, *Le droit international codifié*, 5^e 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 »⁵²⁶.

20) Deux conclusions peuvent être tirées de l'étude qui précède et méritent d'être signalées dans le contexte des articles 38 et 39. 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 de la première catégorie, l'Etat prédécesseur survit à la mutation territoriale, tandis que, dans un cas de la seconde catégorie, 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 »⁵²⁷. 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 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,

⁵²⁶ *Ibid.*,

⁵²⁷ Feilchenfeld, *op. cit.*, p. 208 [tr. du Secrétariat].

du 19 avril 1839, conclu entre les cinq puissances et les Pays-Bas, et dont l'article III 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*⁵²⁸.

22) Il est d'autres cas pour lesquels les opinions divergent sur le point de savoir s'ils relèvent de l'article 38 ou de l'article 39. 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'œuvre 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 grande latitude dans la recherche d'un accord acceptable pour chacune d'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 38 et 39, 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 de l'article 38* ainsi que l'*article 39* 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 [des] proportions[s] équitables[s], compte

tenu de toutes les circonstances pertinentes ». Les Etats concernés sont « l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur » dans le cas de l'article 38 et « les Etats successeurs » eux-mêmes dans le cas de l'article 39, où l'Etat prédécesseur disparaît. Il convient de noter qu'à l'article 39 la Commission a omis le terme « concernés », qui figure à l'article 17 après les mots « les Etats successeurs », parce que l'article 39 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.

27) En ce qui concerne l'expression « compte tenu de toutes les circonstances pertinentes », employée dans les deux articles 38 et 39, la Commission a opté pour cette formule bien qu'elle s'écarte de celle du paragraphe 2 de l'article 35 : « 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 38 et 39 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) Le *paragraphe 2 de l'article 38* est identique au paragraphe 2 de l'article 16, 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

⁵²⁸ G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités*, t. XVI, seconde partie (*op. cit.*), p. 770.

sont exposées dans le commentaire de l'article 16 à propos de la succession en matière de biens d'Etat⁵²⁹. La

⁵²⁹ Voir ci-dessus le commentaire des articles 16 et 17, par. 16.

Commission ne voit pas pourquoi ce cas serait traité de manière différente lorsqu'il s'agit de succession en matière de dettes d'Etat.

Chapitre III

QUESTION DES TRAITÉS CONCLUS ENTRE ÉTATS ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES OU ENTRE DEUX OU PLUSIEURS ORGANISATIONS INTERNATIONALES

A. — Introduction

1. APERÇU HISTORIQUE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

88. Au cours de l'élaboration, de 1950 à 1966, du projet d'articles sur le droit des traités, la CDI avait examiné à plusieurs reprises la question de savoir si le projet devait s'appliquer non seulement aux traités entre Etats mais aussi aux traités conclus par d'autres entités, et notamment par des organisations internationales⁵³⁰. La solution finalement retenue fut de limiter l'étude entreprise aux seuls traités entre Etats. En conséquence, la Commission inséra dans le projet définitif⁵³¹ un article 1^{er} ainsi conçu :

Les présents articles se réfèrent aux traités conclus entre Etats.

Ce projet fut transmis⁵³² par la suite comme proposition de base à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, qui, après s'être réunie à Vienne en 1968 et 1969, adopta, le 22 mai 1969, la Convention de Vienne sur le droit des traités⁵³³. L'article 1^{er} du projet de la Commission devint l'article 1^{er} de la Convention, avec le libellé suivant :

La présente Convention s'applique aux traités entre Etats.

Cependant, outre les dispositions de l'article 1^{er}, la Conférence adopta la résolution suivante :

Résolution relative à l'article premier de la Convention de Vienne sur le droit des traités

La Conférence des Nations Unies sur le droit des traités,

Rappelant que l'Assemblée générale des Nations Unies, par sa résolution 2166 (XXI), en date du 5 décembre 1966, a soumis à la Conférence le projet d'articles figurant au chapitre II du rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa dix-huitième session,

Notant que le projet d'articles de la Commission ne concerne que les traités conclus entre Etats,

⁵³⁰ Voir le premier rapport du Rapporteur spécial (*Annuaire... 1972*, vol. II, p. 187, doc. A/CN.4/258), ainsi que l'étude historique contenue dans le document de travail du Secrétariat (A/CN.4/L.161 et Add.1 et 2).

⁵³¹ *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 193 et suiv., doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II.

⁵³² Cette transmission fut faite par le Secrétaire général en application du paragraphe 7 de la résolution 2166 (XXI) de l'Assemblée générale, du 5 décembre 1966.

⁵³³ Ci-après dénommée « Convention de Vienne » ou « Convention de Vienne de 1969 ». Pour le texte, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309. La Convention de Vienne est entrée en vigueur le 27 janvier 1980.

Reconnaissant l'importance de la question des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales,

Sachant que les organisations internationales ont des pratiques diverses à cet égard, et

Souhaitant que la vaste expérience des organisations internationales dans ce domaine soit utilisée au mieux,

Recommande à l'Assemblée générale des Nations Unies de renvoyer à la Commission du droit international pour étude, en consultation avec les principales organisations internationales, la question des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales⁵³⁴.

89. Après avoir examiné la résolution précitée, l'Assemblée générale y consacra le paragraphe 5 de sa résolution 2501 (XXIV), du 12 novembre 1969, par lequel elle

Recommande à la Commission du droit international d'étudier, en consultation avec les principales organisations internationales, selon qu'elle le jugera approprié compte tenu de sa pratique, la question des traités conclus entre les Etats et les organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, en tant que question importante.

90. En 1970, à sa vingt-deuxième session, la CDI décidait d'inscrire à son programme général la question visée au paragraphe 5 de la résolution 2501 (XXIV) et instituait une sous-commission de treize membres⁵³⁵ chargée d'établir une étude préliminaire. La Sous-Commission déposa deux rapports, le premier⁵³⁶ à la vingt-deuxième session de la Commission et le second⁵³⁷ à la vingt-troisième. Sur la base du second rapport, la CDI désigna en 1971 M. Paul Reuter rapporteur spécial pour la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales⁵³⁸. Elle confirma en outre une décision prise en 1970 par laquelle elle avait prié le Secrétaire général d'établir plusieurs documents, et notamment un exposé de la pratique de l'ONU et des principales organisations internationales en la matière, « étant entendu que le Secrétaire général échelonnerait et sélectionnerait, en consultation avec le Rapporteur spécial, les études qu'exige la préparation de ces documents »⁵³⁹.

⁵³⁴ *Ibid.*, p. 307.

⁵³⁵ Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 331, doc. A/8010/Rev.1, par. 89.

⁵³⁶ *Ibid.*

⁵³⁷ *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 368 à 370, doc. A/8410/Rev.1, chap. IV, annexe.

⁵³⁸ *Ibid.*, p. 368, doc. A/8410/Rev.1, par. 118.

⁵³⁹ *Ibid.*

91. Pour faciliter la mise en œuvre de cette dernière décision, le Rapporteur spécial adressa, par l'intermédiaire du Secrétaire général, un questionnaire aux principales organisations internationales en vue d'obtenir des renseignements sur leur pratique en la matière⁵⁴⁰. De son côté, le Secrétariat établi de 1970 à 1974 les études et documents suivants :

a) Un document de travail comprenant une courte bibliographie, un historique de la question et une liste préliminaire des traités en cause publiés dans le *Recueil des Traités des Nations Unies*⁵⁴¹;

b) Une bibliographie sélective⁵⁴²; et

c) Une étude sur les possibilités de participation de l'ONU dans des accords internationaux pour le compte d'un territoire⁵⁴³.

92. Entre-temps, par les résolutions 2634 (XXV) du 12 novembre 1970 et 2780 (XXVI) du 3 décembre 1971, l'Assemblée générale recommandait à la Commission de poursuivre l'examen de la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. Elle a par la suite renouvelé cette recommandation dans les résolutions 2926 (XXVII) du 28 novembre 1972 et 3071 (XXVIII) du 30 novembre 1973.

93. En 1972, le Rapporteur spécial déposait son premier rapport sur la question dont il était chargé⁵⁴⁴. Ce rapport contenait un historique des débats que la Commission et, après elle, la Conférence sur le droit des traités avaient consacrés, lors de leur examen du droit des traités, à la question des traités des organisations internationales. A la lumière de cet historique, le rapport procédait à un examen préliminaire de plusieurs problèmes essentiels, comme celui de la forme dans laquelle les organisations internationales expriment leur consentement à être liées par un traité, leur capacité de conclure des traités, la question de la représentation, les effets des traités conclus par des organisations internationales et la signification de la réserve relative à « toute règle pertinente de l'Organisation », qui figure à l'article 5 de la Convention de Vienne.

94. En 1973, le Rapporteur spécial soumettait à la Commission pour sa vingt-cinquième session un deuxième rapport⁵⁴⁵, qui complétait le premier à la lumière, notamment, des informations substantielles que les organisations internationales avaient fait parvenir entre-temps en réponse au questionnaire qui leur avait été adressé⁵⁴⁶.

95. Les deux premiers rapports de M. Reuter furent discutés par la CDI à sa vingt-cinquième session (1973). Les opinions exprimées par les membres à leur sujet sont

⁵⁴⁰ Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 91, doc. A/CN.4/271, annexe.

⁵⁴¹ A/CN.4/L.161 et Add.1 et 2.

⁵⁴² *Annuaire... 1974*, vol. II (2^e partie), p. 3, doc. A/CN.4/277.

⁵⁴³ *Ibid.*, p. 7, doc. A/CN.4/281.

⁵⁴⁴ Voir ci-dessus note 530.

⁵⁴⁵ *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 73, doc. A/CN.4/271.

⁵⁴⁶ *Ibid.*, annexe.

reflétées dans le rapport de la Commission sur les travaux de cette session⁵⁴⁷.

96. De 1974 à 1980, le Rapporteur spécial présenta ses troisième à neuvième rapports contenant le texte des articles proposés⁵⁴⁸. Ces rapports furent examinés par la Commission à ses vingt-sixième, vingt-septième et vingt-neuvième à trente-deuxième sessions. Sur la base de cet examen et des rapports du Comité de rédaction, la Commission, à sa trente-deuxième session, terminait l'adoption, en première lecture, d'un projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales⁵⁴⁹.

97. Au cours de cette période, l'Assemblée générale a recommandé à la CDI : de poursuivre la préparation d'un projet d'articles sur les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre des organisations internationales [résolutions 3315 (XXIX) du 14 décembre 1974 et 3495 (XXX) du 15 décembre 1975]; d'en poursuivre l'élaboration en priorité [résolutions 31/97 du 15 décembre 1976 et 32/151 du 19 décembre 1977]; de poursuivre cette élaboration en vue d'achever dès que possible l'examen en première lecture du projet d'articles [résolution 33/139 du 19 décembre 1978]; et de poursuivre l'élaboration de ce projet d'articles en vue d'en achever la première lecture à sa trente-deuxième session [résolution 34/141 du 17 décembre 1979].

98. En 1979, à sa trente et unième session, la Commission est parvenue à la conclusion qu'il convenait de solliciter, avant l'adoption en première lecture de l'ensemble du projet, des observations et commentaires sur les articles qu'elle avait déjà examinés jusque-là (art. 1 à 4, 6 à 19, 19 *bis*, 19 *ter*, 20, 20 *bis*, 21 à 23, 23 *bis*, 24, 24 *bis*, 25, 25 *bis*, 26 à 36 *bis* et 37 à 60). Cette procédure, a-t-elle considéré, lui permettrait d'entreprendre sans trop tarder la deuxième lecture du texte. Conformément aux articles 16 et 21 de son statut, les articles en question ont donc été communiqués aux gouvernements pour qu'ils fassent connaître leurs observations et commentaires. En outre, l'Assemblée générale lui ayant recommandé, au paragraphe 5 de sa résolution 2501 (XXIV) du 12 novembre 1969, d'étudier le sujet « en consultation avec les principales organisations internationales, selon qu'elle le jugera approprié compte tenu de sa pratique », la Commission a décidé de communiquer également le texte de ces articles auxdites organisa-

⁵⁴⁷ *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 228 et 229, doc. A/9010/Rev.1, par. 127 à 133.

⁵⁴⁸ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 139, doc. A/CN.4/279 (troisième rapport); *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 27, doc. A/CN.4/285 (quatrième rapport); *Annuaire... 1976*, vol. II (1^{re} partie), p. 145, doc. A/CN.4/290 et Add.1 (cinquième rapport); *Annuaire... 1977*, vol. II (1^{re} partie), p. 127, doc. A/CN.4/298 (sixième rapport); *Annuaire... 1978*, vol. II (1^{re} partie), p. 243, doc. A/CN.4/312 (septième rapport); *Annuaire... 1979*, vol. II (1^{re} partie), p. 133, doc. A/CN.4/319 (huitième rapport); *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie), p. 129, doc. A/CN.4/327 (neuvième rapport).

⁵⁴⁹ Voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 63, chap. IV, sect. B.1.

tions, pour observations et commentaires⁵⁵⁰. Il avait été indiqué à l'époque qu'une fois achevée la première lecture du projet, la Commission solliciterait les observations et commentaires des Etats Membres et de ces organisations internationales sur les articles restants qu'elle aurait adoptés, en leur fixant une date limite pour faire parvenir ces observations et commentaires.

99. Compte tenu de ce qui précède, la Commission, à sa trente-deuxième session en 1980, a décidé de prier le Secrétaire général d'inviter à nouveau les gouvernements et les organisations internationales en question à présenter leurs observations et commentaires sur les articles du projet relatif aux traités conclus entre Etat et organisations internationales ou entre organisations internationales qui leur avaient été communiqués précédemment, en leur demandant de les lui faire parvenir jusqu'au 1^{er} février 1981.

100. En outre, conformément aux articles 16 et 21 de son statut, la Commission a décidé de communiquer aux gouvernements et aux organisations internationales concernées, par l'intermédiaire du Secrétaire général, le texte des articles 61 à 80 et de l'annexe adoptés en première lecture à cette session, en leur demandant d'adresser leurs observations et commentaires au Secrétaire général avant le 1^{er} février 1982.

101. Cette façon de procéder devrait, pensait-on, laisser aux gouvernements et aux organisations le temps de préparer leurs observations et commentaires sur tous les articles du projet et, d'autre part, permettre à la Commission de commencer à examiner sans trop tarder le projet en seconde lecture, sur la base des rapports que le Rapporteur spécial aura établis et à la lumière des observations et commentaires que les gouvernements et les organisations internationales auront fait parvenir.

102. Par sa résolution 35/163 du 15 décembre 1980, l'Assemblée générale recommandait à la CDI d'entamer, lors de sa trente-troisième session et en tenant compte des observations écrites des gouvernements et des vues exprimées lors des débats à l'Assemblée générale, la deuxième lecture du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales.

103. A sa présente session, la Commission a entamé cette deuxième lecture du projet d'articles sur la base du dixième rapport présenté par le Rapporteur spécial (A/CN.4/341 et Add.1)⁵⁵¹. Ce rapport contient des observations générales et un examen des articles 1 à 41 du projet d'articles adoptés en première lecture, à la lumière des observations et commentaires écrits reçus en réponse à l'invitation susmentionnée (par. 98 et 99) ainsi que des vues exprimées lors des débats à l'Assem-

blée générale⁵⁵². La Commission était également saisie du texte des observations et commentaires écrits soumis par les gouvernements et les principales organisations internationales (A/CN.4/339 et Add.1 à 8)⁵⁵³. Enfin, la Commission était saisie d'une note d'un membre indiquant les dispositions du « Projet de convention sur le droit de la mer (texte officieux) »⁵⁵⁴ et de l'Accord portant création du Fonds commun pour les produits de base⁵⁵⁵.

104. La Commission a examiné le dixième rapport du Rapporteur spécial de sa 1644^e à sa 1652^e séance, du 5 au 15 mai 1981 et de sa 1673^e à sa 1679^e séance, du 17 au 25 juin 1981, et a renvoyé les articles 1 à 41 au Comité de rédaction. A ses 1681^e et 1692^e séances, les 30 juin et 16 juillet 1981, la Commission, sur la base du rapport du Comité de rédaction (voir ci-dessus par. 12), a adopté le texte des articles 1, 2 (par. 1, al. *a*, *b*, *b bis*, *b ter*, *c*, *c bis*, *d*, *e*, *f*, *g*, *i* et *j* et par. 2) et articles 3 à 26.

105. Le texte des articles 1 à 26 du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales et les commentaires y relatifs, tels qu'ils ont été finalement adoptés à la présente session, sont reproduits ci-dessous à la section B, pour l'information de l'Assemblée générale. Après avoir terminé la deuxième lecture du projet d'articles, la Commission s'est réservé la possibilité d'y apporter des modifications mineures d'ordre rédactionnel si des considérations de clarté et de logique l'exigent.

106. Pour pouvoir mener à bien la deuxième lecture du projet d'articles dans les meilleurs délais, la Commission, à sa présente session, a décidé de rappeler aux gouvernements et aux principales organisations internationales, par l'intermédiaire du Secrétaire général, son invitation (voir ci-dessus par. 100) à présenter au Secrétaire général, avant le 1^{er} février 1982, leurs commentaires et observations sur les articles 61 à 80 et sur l'annexe du projet d'articles relatif aux traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, tels qu'ils ont été adoptés en première lecture par la Commission en 1980.

⁵⁵² Voir « Résumé thématique, établi par le Secrétariat, des débats de la Sixième Commission sur le rapport de la CDI durant la trente-quatrième session de l'Assemblée générale » (A/CN.4/L.311); et « Résumé thématique, établi par le Secrétariat, des débats de la Sixième Commission sur le rapport de la CDI durant la trente-cinquième session de l'Assemblée générale » (A/CN.4/326); ainsi que les rapports de la Sixième Commission aux sessions antérieures de l'Assemblée générale (1974 : *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Annexes*, point 87 de l'ordre du jour, doc. A/9897; 1975 : *ibid.*, *trentième session, Annexes*, point 108 de l'ordre du jour, doc. A/10393; 1976 : *ibid.*, *trente et unième session, Annexes*, point 106 de l'ordre du jour, doc. A/31/370; 1977 : *ibid.*, *trente-deuxième session, Annexes*, point 112 de l'ordre du jour, doc. A/32/433; 1978 : *ibid.*, *trente-troisième session, Annexes*, point 114 de l'ordre du jour, doc. A/33/419; 1979 : *ibid.*, *trente-quatrième session, Annexes*, point 108 de l'ordre du jour, doc. A/34/785).

⁵⁵³ Voir l'annexe II du présent rapport.

⁵⁵⁴ A/CONF.62/WP.10/Rev.3 et Corr.1, 3, 6, 7 et 8.

⁵⁵⁵ TD/IPC/CF/CONF/25 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.81.II.D.8).

⁵⁵⁰ Selon la pratique de la Commission concernant ses travaux sur le sujet, les organisations dont il s'agit sont l'ONU et les organisations intergouvernementales qui sont invitées à envoyer des observateurs aux conférences de codification de l'ONU.

⁵⁵¹ Reproduit dans *Annuaire... 1981*, vol. II (1^{re} partie).

107. A cet égard, il est à noter qu'à sa prochaine session la Commission espère examiner les articles restants (41 à 80) et l'annexe adoptés en première lecture, qui n'ont pas été examinés à la présente session (voir ci-dessus par. 12). Après avoir examiné ces articles restants à la lumière des commentaires et observations reçus, la Commission aura terminé la deuxième lecture du projet d'articles et envisagera alors de formuler des recommandations appropriées à l'intention de l'Assemblée générale.

2. REMARQUES D'ORDRE GÉNÉRAL RELATIVES AU PROJET D'ARTICLES

a) *Forme du projet*

108. Comme pour les autres travaux entrepris dans le passé par la CDI, la forme retenue pour la codification entreprise a été celle d'un *projet d'articles*, susceptible de constituer le moment venu la substance d'une convention. Cette démarche ne préjuge pas la décision qui sera prise ultérieurement, lorsque la deuxième lecture du projet d'articles aura été terminée : à ce moment la Commission recommandera, conformément à son statut, la solution qui lui apparaîtra la plus appropriée. Mais la forme d'un projet d'articles, par la rigueur qu'elle impose dans la préparation et la rédaction du projet, a été considérée comme la plus indiquée pour traiter des questions relatives aux traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales.

b) *Rapports avec la Convention de Vienne*

109. Ce travail de codification présente, si on le compare à d'autres, des caractères très particuliers en raison des rapports très étroits que le projet entretient avec la Convention de Vienne.

110. Historiquement, les dispositions qui constituent le projet d'articles auraient trouvé leur place dans la Convention de Vienne si la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités n'avait pas décidé de s'en tenir aux traités entre Etats. La nouvelle étape de la codification du droit des traités que représente l'élaboration d'un projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales ne peut donc être détachée de cette œuvre fondamentale qu'est la Convention de Vienne.

111. Cette dernière a fourni le cadre général du projet. Cela veut dire d'abord que le projet examine les mêmes questions que celles qui ont constitué la substance de la Convention de Vienne. La Commission n'a pas eu de meilleur guide que de reprendre un à un le texte de chacun des articles de cette convention et d'examiner quelles modifications de rédaction ou de substance appelle l'élaboration d'un article similaire traitant du même problème lorsqu'il s'agit de traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales.

112. Cette tâche, telle que la CDI l'a conçue, devait suivre des directives très souples. En examinant les transformations que doit subir un article de la Convention de Vienne pour prendre la forme d'un article applicable aux traités entre Etats et organisations internationales, la Commission s'est vu offrir la possibilité d'élaborer une disposition contenant, par rapport à la Convention de Vienne, des compléments ou des perfectionnements qui seraient éventuellement applicables également aux traités entre Etats — par exemple en ce qui concerne une définition des traités conclus par écrit ou les conséquences de la connexité entre un traité et d'autres traités ou accords. En principe, dans un tel cas, la Commission n'a pas retenu cette possibilité et ne poursuivra pas une élaboration qui tendrait à donner, sur certains points, au projet d'articles la structure d'un texte différent de celui de la Convention de Vienne. Il n'en est pas de même lorsque la matière envisagée, c'est-à-dire les traités entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, impose des dispositions originales répondant à des problèmes ou à des situations qu'ignorent les traités entre Etats.

113. Ces considérations n'épuisent malheureusement pas les difficultés soulevées par les rapports entre le projet d'articles et la Convention de Vienne. En effet, l'élaboration d'un projet d'articles susceptible de devenir une convention pose en ce qui concerne ses rapports futurs avec la Convention de Vienne de délicats problèmes de droit et de rédaction (voir ci-dessous, par. 120).

114. Le traité est basé par essence sur l'égalité des parties contractantes, et cette remarque fondamentale conduit à assimiler autant que possible la situation conventionnelle des organisations internationales à celle des Etats. La Commission a fait largement droit à ce principe en décidant d'une manière générale de suivre autant que possible les articles de la Convention de Vienne se rapportant aux traités conclus entre Etats pour les traités conclus entre Etats et organisations internationales, et pour les traités conclus entre organisations internationales. La multiplication des conventions auxquelles participent des organisations internationales est d'ailleurs un témoignage de l'utilité que le traité présente pour les organisations internationales autant que pour les Etats.

115. Cependant, même en la limitant au domaine du droit des traités, l'assimilation des organisations internationales aux Etats devient assez rapidement inexacte. En effet, alors que tous les Etats sont égaux devant le droit international, les organisations internationales sont le résultat d'un acte de volonté des Etats, acte qui modèlent leur figure juridique en conférant à chacune d'elles des caractères individuels fortement marqués qui limitent sa ressemblance avec toute autre organisation internationale. Structure composée, l'organisation reste unie par des liens étroits avec les Etats qui en sont membres; elle s'en « détache », certes, par l'analyse qui distingue en elle une personnalité distincte, mais elle reste encore unie d'une manière étroite aux Etats qui la com-

posent. Dotée d'une compétence plus limitée que celle d'un État, et souvent (surtout en matière de relations extérieures) définie plus clairement, l'organisation internationale, pour les traités auxquels elle est partie, oblige parfois à un réaménagement de certaines des règles posées pour les traités entre États.

116. La source de bien des problèmes de fond qui se sont posés au cours de l'examen de ce sujet réside dans la contradiction qui risque d'apparaître entre le consensualisme à base d'égalité entre les parties contractantes et les différences qui existent entre les États et les organisations internationales. Ayant, comme la Convention de Vienne elle-même, souvent pour objet d'élaborer des règles supplétives, donnant des solutions à défaut d'un accord des parties, le projet d'articles doit élaborer des règles générales pour des situations qui risquent de présenter des variations plus grandes que celles qui n'intéressent que des États. En effet, les organisations internationales diffèrent non seulement des États, mais encore entre elles. La figure juridique de chaque organisation, ses fonctions, ses pouvoirs et sa structure changent d'une organisation à une autre; il en est surtout ainsi de sa compétence en matière de conclusion de traités. La règle énoncée à l'article 6, en rappelant cette vérité fondamentale, marque nettement la différence qui sépare les organisations internationales et les États. Par ailleurs, si le nombre et la variété des accords internationaux auxquels une ou plusieurs organisations internationales sont parties ont continué à se développer, la pratique internationale reste, sur certaines questions essentielles — telles que la participation des organisations internationales à des traités multilatéraux ouverts et la formulation de réserves par les organisations internationales — limitée.

117. Cela ne veut pas dire, du moins selon l'opinion de la grande majorité des membres de la Commission, qu'il faille prendre une position systématiquement négative au sujet du statut des organisations internationales au regard du droit des traités, ni qu'il faille en ignorer les problèmes. La Commission a cherché au contraire une position équilibrée en écartant pour les organisations certaines facilités que la Convention de Vienne accorde aux États, et en précisant pour les organisations certaines règles dont la flexibilité n'était de mise que pour les États. Toutefois, elle a maintenu au bénéfice des organisations internationales les règles générales du consensualisme chaque fois que cela ne présentait pas d'inconvénients et semblait correspondre à certaines tendances qui apparaissent dans le monde contemporain.

118. Dans cette nécessaire conciliation, les opinions ont assez souvent divergé et deux tendances opposées sont apparues : selon l'une, les organisations internationales doivent, en matière conventionnelle, être traitées comme les États à moins qu'il y ait une évidente nécessité de faire le contraire; selon l'autre, les différences sont radicales et doivent être soulignées en toute occasion, même d'un point de vue purement formel. Ces deux tendances ont été présentes au sein de la Commission lors de l'élaboration du projet d'articles; beaucoup

d'articles du projet ont tenté de trouver entre elles une solution de compromis. Le principe général du consensualisme qui constitue le fondement de tout engagement conventionnel conduit nécessairement à l'égalité juridique des parties et il lui a été fait une large place dans le projet d'articles, mais d'un autre côté, il a été tenu compte des différences de nature entre État et organisation internationale, non seulement dans certaines règles de fond, mais même pour des questions de vocabulaire⁵⁵⁶.

c) Approche méthodologique

119. Du moment que la Commission, comme indiqué plus haut, voulait élaborer un texte qui pourrait éventuellement être celui d'une convention, elle voyait s'ouvrir pour elle, dans le cadre de la décision prise, une option : elle pouvait élaborer un projet complètement *autonome quant à la forme* de la Convention de Vienne — ou bien un projet en relation plus ou moins étroite sur le plan formel avec cette convention. La Commission a choisi la première option, c'est-à-dire celle d'un projet formellement autonome par rapport à la Convention de Vienne. Le projet d'articles, tel qu'il se présente aujourd'hui, est complètement *autonome quant à la forme* de la Convention de Vienne, c'est-à-dire qu'il en est indépendant sous deux aspects qu'il faut soigneusement distinguer.

120. En premier lieu, le projet d'articles est autonome par rapport à la Convention de Vienne en ce sens que l'ensemble de son texte constitue un tout complet, susceptible de recevoir une forme qui lui fera produire des effets de droit indépendamment des effets de droit produits par la Convention de Vienne. Si le projet d'articles devient une convention, celle-ci liera d'autres parties que les parties à la Convention de Vienne, elle produira ses effets quels que soient les avatars de cette dernière. Le projet d'articles est rédigé de telle manière qu'il est destiné, dans sa rédaction actuelle, à rester totalement indépendant de la Convention de Vienne. Si le projet devenait une convention, il y aurait des États qui seraient simultanément parties aux deux conventions. Dans cette perspective, il y aurait peut-être à résoudre quelques problèmes auxquels la Commission faisait sommairement allusion dans son rapport sur les travaux de sa vingt-sixième session :

Le projet doit être rédigé et constitué de telle manière qu'il forme un ensemble autonome par rapport à la Convention de Vienne; devenu plus tard à son tour une convention, il pourra entrer en vigueur à l'égard de parties qui ne seraient pas parties à la Convention de Vienne — ce qui pourrait éventuellement être le cas, il ne faut pas l'oublier, de toutes les organisations internationales. On aurait pu songer toutefois à harmoniser à l'avance avec la Convention de Vienne la terminologie du projet d'articles et sa rédaction de manière à permettre de constituer un tout homogène avec cette convention. La CDI n'a pas renoncé définitivement à cette dernière formule et n'a pas exclu l'éventualité d'une révision ultérieure de l'ensemble du projet d'articles visant à réaliser, à l'intention des États qui seraient parties à la Convention de

⁵⁵⁶ Ainsi, pour des actes juridiques ayant même nature, même effet et même objet, la Commission a employé un vocabulaire différent suivant que ces actes émanaient d'États ou d'organisations internationales, par exemple « pleins pouvoirs » et « pouvoirs » (art. 7) ou bien « ratification » et « acte de confirmation formelle » (art. 14).

Vienne et à la convention pouvant naître du projet, l'ensemble le plus homogène possible, notamment sur le plan de la terminologie⁵⁵⁷.

121. En second lieu, le projet d'articles est autonome en ce sens qu'il énonce complètement les règles qu'il propose, *sans renvoyer au texte des articles de la Convention de Vienne*, même lorsque ces règles sont formulées en termes identiques à ceux de cette convention.

122. Le sentiment a été exprimé qu'il serait souhaitable d'alléger au maximum un projet d'articles qui apparaissait comme une annexe tardive de la Convention de Vienne et dont la philosophie générale était de consacrer l'idée fort simple que les principes incorporés dans cette convention sont également valables pour les traités auxquels des organisations internationales sont parties. Il a été préconisé de réviser l'approche méthodologique suivie jusque-là et suggéré de combiner les projets d'articles avec les dispositions pertinentes de la Convention de Vienne de manière à simplifier le texte proposé, notamment en multipliant les renvois aux articles de cette convention. Si la Commission avait adopté cette dernière méthode, on aurait pu en généraliser l'application à un nombre considérable d'articles du projet qui ne diffèrent de la Convention de Vienne que par la mention des organisations internationales qui apparaissent comme parties dans les traités auxquels se rapporte le projet d'articles. Malgré les simplifications rédactionnelles qu'apporte une telle méthode, la CDI ne l'a pas suivie pour plusieurs raisons. Tout d'abord, l'élaboration d'un texte complet, sans renvoi à la Convention de Vienne, avait un intérêt de clarté indiscutable et permettait de mesurer le parallélisme avec ladite convention. Ensuite, la CDI a évité jusqu'ici toutes les formules de renvoi; il suffit de placer à cet égard côte à côte la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques⁵⁵⁸, la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires⁵⁵⁹, la Convention de 1969 sur les missions spéciales⁵⁶⁰ et la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel⁵⁶¹ pour constater, alors que les occasions de se référer d'un texte à un autre ne manquaient pas, que l'on n'y découvre pas un seul renvoi. Au surplus, un tel renvoi est susceptible de faire naître certains problèmes juridiques : chaque convention peut compter comme parties des cercles d'Etats différents; or, des Etats qui ne sont pas parties à la convention à laquelle il est fait renvoi seraient-ils tenus par l'interprétation donnée par les Etats parties à cette dernière ? Le renvoi à une convention doit-il être entendu comme s'appliquant au texte de

celle-ci tel qu'il existe au moment du renvoi, ou aussi éventuellement à son texte modifié ?

123. Il convient peut-être aussi d'examiner une autre approche méthodologique possible qui n'a pas été proposée jusqu'ici mais n'en mérite pas moins de retenir l'attention. Elle vise à resserrer sur un plan formel les liens qui unissent le projet d'articles à la Convention de Vienne et consiste à considérer le projet d'articles comme constituant, au sens technique du terme, une proposition d'amendement de la Convention de Vienne. Cette hypothèse ne peut être retenue par la Commission pour plusieurs raisons. La plus simple est que la Convention de Vienne n'ayant pas posé de règles spéciales pour sa révision, ce seraient les règles de son article 40 qui s'appliqueraient, et la révision serait décidée dans son principe et dans sa substance par les seuls Etats contractants. Tout Etat contractant peut, bien entendu, prendre l'initiative d'une révision sur la base qu'il estime opportune, mais la CDI est étrangère à un tel mécanisme et elle ne peut orienter ses travaux en ce sens. Au surplus, revenant au point de départ, il faut garder présent à l'esprit que le projet d'articles doit être articulé de manière à convenir à la solution finale qui sera décidée par l'Assemblée générale, quelle qu'elle soit : il n'est pas possible à la Commission de faire dès maintenant et de sa seule autorité un choix qui ne conviendrait qu'à une hypothèse aussi particulière que celle d'un amendement à la Convention de Vienne. Il faut ajouter aussi que l'incorporation du projet d'articles, par voie d'amendement, à la Convention de Vienne conduirait à définir dans des conditions difficiles le rôle des organisations internationales dans la préparation du texte et le mécanisme par lequel elles accepteraient d'être liées par les dispositions les concernant. Par ailleurs, l'insertion dans la Convention de Vienne de la substance du projet d'articles présenterait quelques difficultés rédactionnelles sur lesquelles il n'est pas nécessaire d'insister.

124. La Commission a élaboré un projet d'articles complet, appelé à rester juridiquement indépendant de la Convention de Vienne. Ce texte recevra sa force juridique soit d'une convention soit d'un autre instrument, selon ce que l'Assemblée générale décidera. Même s'il est très souhaitable d'alléger le texte du projet d'articles, il peut l'être, au moins jusqu'à un certain point, par d'autres voies que des références à la Convention de Vienne.

125. Dès que les travaux de la Commission ont progressé, des voix se sont élevées pour estimer que la rédaction était trop lourde et trop complexe. En fait, presque toutes ces critiques adressées au projet mettent en cause une double position de principe, qui est à l'origine du caractère de certains articles : selon la première, il y a entre un Etat et une organisation internationale une différence suffisante pour interdire dans certains cas de les soumettre à une disposition unique; selon la seconde, il faut distinguer et soumettre à des dispositions différentes les traités entre des Etats et des organisations internationales et les traités entre deux ou plusieurs organisations internationales. Il n'est en effet pas

⁵⁵⁷ *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 304, doc. A/9610/Rev.1, par. 141.

⁵⁵⁸ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95.

⁵⁵⁹ *Ibid.*, vol. 596, p. 261.

⁵⁶⁰ Résolution 2530 (XXIV) de l'Assemblée générale, du 8 décembre 1969, annexe.

⁵⁶¹ *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. La Convention est ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1975 ».

douteux que ce sont ces deux principes qui sont à l'origine des complications de rédaction que l'on relève facilement dans le projet d'articles tel qu'il a été adopté en première lecture.

126. En abordant la deuxième lecture du projet d'articles à sa présente session, la Commission s'est demandé s'il était possible, dans les cas concrets, de combiner certains articles qui traitaient du même sujet ainsi que divers éléments du texte d'un même article, comme cela avait été suggéré dans certaines des observations écrites reçues et dans le dixième rapport du Rapporteur spécial. Chaque fois que les caractéristiques des catégories de traités visées lui semblaient le justifier, la Commission a décidé de préserver les distinctions établies dans le texte des articles adoptés en première lecture afin d'en assurer la clarté et la précision et, par conséquent, de faciliter l'application et l'interprétation des règles contenues dans ces articles. En revanche, lorsqu'elle estimait que les répétitions ou les distinctions ne s'imposaient pas, la Commission a simplifié le texte dans la mesure du possible en fondant deux paragraphes en un seul applicable à tous les traités visés par le présent projet (c'est ce qu'elle a fait dans le cas des articles 13, 15 et 18). Dans certains cas, la Commission a également regroupé deux articles en un seul article simplifié (art. 19 et 19 *bis*, 20 et 20 *bis*, 23 et 23 *bis*, 24 et 24 *bis*, et 25 et 25 *bis*). Dans un cas, l'article 19 *ter*, un article adopté en première lecture a été supprimé à la suite de son réexamen en deuxième lecture.

127. On peut conclure d'une manière générale que la Commission devra rester très sensible à la qualité de la rédaction et l'alléger dans toute la mesure où cela n'entraîne ni ambiguïté, ni modification d'une position de fond qu'elle entend confirmer.

128. Enfin, conformément à la conception générale des rapports que le projet d'articles doit naturellement entretenir avec la Convention de Vienne, il a été décidé de suivre autant que possible le même ordre que celui de cette convention, en permettant ainsi une comparaison constante entre les articles du projet et les articles correspondants de la Convention. A cette fin, on a adopté pour le projet, au moins à titre provisoire, une numérotation des articles identique à celle de la Convention de Vienne. Pour les dispositions du projet qui ne correspondent pas à une disposition de la Convention de Vienne, on utilise des numéros *bis*, *ter*, etc., de manière à ne pas rompre la correspondance entre la Convention et le projet d'articles.

B. — Projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales

129. Le texte des articles 1, 2 (par. 1, al. *a*, *b*, *b bis*, *b ter*, *c*, *c bis*, *d*, *e*, *f*, *g*, *i* et *j* et par. 2) et articles 3 à 26 ainsi que des commentaires y relatifs, adopté par la Commission du droit international à sa trente-troisième session, est reproduit ci-après.

TEXTE DES ARTICLES DU PROJET ADOPTÉS PAR LA COMMISSION EN DEUXIÈME LECTURE

PREMIÈRE PARTIE

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.**

Commentaire

Le titre du projet d'articles a été légèrement simplifié par rapport au titre de la question à l'étude tel qu'il figure dans plusieurs résolutions de l'Assemblée générale et dans la résolution adoptée par la Conférence sur le droit des traités concernant l'article 1^{er} de la Convention de Vienne. Le titre de la première partie et celui de l'article 1^{er} sont substantiellement les mêmes que dans la Convention de Vienne. La description de la portée du projet est énoncée dans le corps même de l'article 1^{er} d'une manière plus précise que dans le titre, afin d'éviter toute ambiguïté. Par ailleurs, on a présenté en deux alinéas distincts les deux catégories de traités en cause parce que, dans le régime des traités auxquels s'applique le projet d'articles, cette distinction s'imposera parfois. La distinction entre les alinéas *a* et *b* ne méconnaît pas le fait que de nombreux articles du projet sont formulés en termes généraux et se réfèrent à un « traité » sans distinguer entre les deux types de traités.

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**
 - ii) entre des organisations internationales,**
- que cet accord soit consigné dans un instrument 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 établit 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, pour exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un traité, ou pour accomplir tout autre acte à l'égard du 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 liée par un traité, ou pour accomplir tout 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 à la signature, à la ratification, à l'acte de confirmation formelle, à l'acceptation ou à l'approbation d'un traité ou à l'adhésion à celui-ci, par laquelle cet Etat ou cette organisation vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat ou à cette organisation.

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;

[...]⁵⁶²

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.

Commentaire

1) L'alinéa a du paragraphe 1, définissant le terme « traité », suit la disposition correspondante de la Convention de Vienne, en tenant compte de l'article 1^{er} du projet. Il n'a été ajoutée aucune précision complémentaire au texte de la Convention.

2) La définition de l'expression « traité » apporte un élément fondamental en spécifiant qu'il s'agit d'un accord « régi par le droit international ». On a suggéré qu'il conviendrait d'introduire une autre distinction suivant qu'un Etat lié par un accord à une organisation internationale est ou non membre de cette organisation. La Commission reconnaît volontiers que le fait que sont parties au même traité une organisation et tous ou certains de ses Etats membres soulève des problèmes particuliers, notamment en ce qui concerne des questions telles que les réserves, ou en ce qui concerne les effets des traités à l'égard des Etats tiers ou des organisations tierces, mais le projet d'articles ne peut avoir pour objet de prendre en charge d'une manière exhaustive tous les problèmes et on peut remarquer aussi que si cette distinction présente un intérêt en ce qui concerne les organisations régionales, elle perd une partie de sa portée en ce qui concerne les organisations universelles. Aussi la Commission l'a, non sans regret, laissée de côté.

3) L'idée mentionnée plus haut est intéressante dans la mesure où elle permettrait d'examiner si certains accords présentent par rapport à une organisation internationale un caractère « interne », c'est-à-dire sont soumis à des règles particulières propres à une organisation déterminée. Le Rapporteur spécial avait interrogé sur ce point diverses organisations internationales sans obtenir des indications très convaincantes⁵⁶³. Mais le projet d'articles, en se référant aux accords « régis par le droit international », a établi un critère simple et clair. Il ne rentre pas dans l'objet du projet d'articles de dire si des accords conclus entre organisations internationales, entre Etats et organisations internationales, ou même entre organes d'une même organisation internationale, peuvent être régis par un autre système que le droit international général, qu'il s'agisse du droit propre à une organisation, d'un droit national déterminé, ou même, pour certains, des principes généraux du droit. Etant admis que cette possibilité existe, suivant les cas, dans certaines limites, les présents articles n'ont pas pour objet d'indiquer selon quels critères on peut déterminer qu'un accord entre organisations internationales ou entre Etats et organisations internationales n'est pas régi par le droit international général. En effet, c'est là une question qui, dans les limites de la capacité de chaque Etat et de chaque organisation, dépend essentiellement de la volonté des parties et doit être décidée cas par cas.

4) Ce qui est certain, c'est que des accords qui portent sur des questions administratives et financières se multiplient considérablement dans les relations entre Etats et

⁵⁶² Voir ci-dessus par. 12.

⁵⁶³ Voir le deuxième rapport du Rapporteur spécial (*Annuaire...* 1973, vol. II, p. 87, doc. A/CN.4/271), par. 83 à 87.

organisations ou entre organisations, qu'ils sont conclus suivant des procédures souvent simplifiées et que la pratique peut hésiter parfois sur la question de savoir à quel système juridique ils sont soumis. Si ces accords sont conclus par des organisations auxquelles est déjà reconnue la capacité de s'engager sur le plan du droit international et s'ils ne se trouvent pas placés par leur objet et leurs conditions d'exécution dans un système juridique particulier (celui d'un Etat ou celui d'une organisation déterminée), il serait à présumer que les parties à cet accord ont voulu qu'il soit régi par le droit international général⁶⁴. C'est à la lumière de la pratique qu'il faut trancher ces cas dont la solution ne relève pas de l'objet du projet d'articles.

5) Le texte des *alinéas b et b ter du paragraphe 1* reprend la définition des termes en question donnée à l'*alinéa b* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne pour ce qui est de l'établissement par un Etat de son consentement à être lié par un traité. L'*alinéa b ter* du paragraphe 1 applique également la définition de la Convention de Vienne concernant l'« acceptation », l'« approbation » et l'« adhésion » à l'établissement par une organisation internationale de son consentement à être liée par un traité.

6) Toutefois, l'emploi du terme « ratification » pour désigner un moyen d'établir le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité a donné lieu à un long débat au sein de la Commission dans le contexte de l'examen de l'article 11 relatif aux modes d'expression du consentement à être liée par un traité⁶⁵.

7) Pour mieux poser les éléments du problème, il convient de rappeler qu'il ne s'agit pas du sens qui peut être donné aux expressions en question dans le droit interne

⁶⁴ Il convient d'appeler l'attention sur les accords qualifiés d'« interservices » et sur la nature juridique desquels se manifeste quelquefois une certaine hésitation. Ce qui semble certain, c'est que certains accords importants conclus entre des organisations internationales ne peuvent être soumis ni au droit national d'un Etat ni aux règles d'une des organisations parties à ces accords et relèvent par conséquent du droit international public général. On en indiquera l'exemple suivant. La Caisse commune des pensions du personnel des Nations Unies est un organe subsidiaire de l'ONU créé par la résolution 248 (III) de l'Assemblée générale du 7 décembre 1948 (plusieurs fois modifiée). Son principal organe est un Comité mixte (art. 4 des statuts, [JSPB/G.4/Rev.10]). En vertu de l'article 13 des statuts,

« Sous réserve de l'assentiment de l'Assemblée générale, le Comité mixte peut approuver des accords avec des gouvernements membres d'une organisation affiliée et avec des organisations intergouvernementales en vue d'assurer aux participants la continuité de leurs droits à pension entre lesdits gouvernements ou organisations et la Caisse. »

De tels accords ont été conclus sur la base de cet article avec quatre Etats (Canada, RSS de Biélorussie, RSS d'Ukraine et URSS) et sept organisations intergouvernementales (Communautés européennes, Agence spatiale européenne, AELE, BIRD, FMI, OCDE et Centre européen pour les prévisions météorologiques à moyen terme). Pour les textes de certains de ces accords, voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-cinquième session, Supplément n° 9* (A/35/9 et Add.1); l'accord ne devient définitif que par la « souscription » de l'Assemblée générale (voir par exemple la résolution 35/215 A IV du 17 décembre 1980).

⁶⁵ Voir ci-dessous le commentaire de l'article 11, par. 3.

d'un Etat ou dans les règles d'une organisation internationale (art. 2, par. 2). Il ne s'agit donc pas de savoir si une organisation internationale peut dans sa constitution ou même dans sa pratique employer le terme « ratification » pour désigner un certain mode d'établir son consentement à être liée par un traité. En fait, les organisations internationales n'emploient pas cette terminologie, sauf dans des cas exceptionnels, qui semblent être des anomalies⁶⁶. Mais il est évident que le projet d'articles ne prétend pas interdire à une organisation internationale l'emploi d'un vocabulaire déterminé dans son ordre juridique propre.

8) En revanche, le projet d'articles emploie, comme la Convention de Vienne, une terminologie reçue « sur le plan international » (art. 2, par. 1, al. *b*, de la Convention). A cet égard, il a semblé à la Commission que le terme « ratification » était réservé aux Etats, car il vise toujours, selon une longue tradition historique, un acte émanant des organes les plus élevés de l'Etat, généralement le chef d'Etat, auxquels ne correspond aucun organe analogue des organisations internationales.

9) Cependant, si l'on considère non plus les organes dont émane la ratification mais son mécanisme technique, on constate qu'elle s'analyse en une confirmation définitive d'une volonté de se lier, énoncée une première fois sans engagement. Un tel mécanisme peut être parfois nécessaire dans le cas des organisations internationales, et il n'y a aucune raison de lui refuser une place dans les modes d'établir leur consentement à être liées par un traité. Toutefois, aucune dénomination généralement reçue sur un plan international ne désigne actuellement un tel mécanisme quand il s'agit d'une organisation internationale. Faute d'une expression reçue, la Commission s'est bornée à décrire ce mécanisme par la formule « un acte de confirmation formelle », comme l'indique l'*alinéa b bis du paragraphe 1*. Ainsi, avec une terminologie différente, les organisations internationales peuvent, quand c'est nécessaire, établir sur un plan international leur consentement à être liées par un traité par un procédé symétrique à celui des Etats.

10) A l'*alinéa c du paragraphe 1*, l'expression « pleins pouvoirs » est réservée aux documents produits par les représentants des Etats et, à l'*alinéa c bis du paragraphe 1*, le terme « pouvoirs » aux documents produits par les représentants des organisations internationales. La Commission n'ignore pas combien, dans la pratique, la terminologie est fluctuante (et la Convention de Vienne de 1975 en donne un exemple dans ses articles 12 et 44), mais il lui a semblé que la terminologie qu'elle propose marque une distinction qui mérite d'être retenue. Il a semblé peu indiqué d'employer l'expression « pleins pouvoirs » pour une organisation dont la capacité de s'engager internationalement n'est jamais sans limites.

11) La Commission a également estimé que le verbe « exprimer », appliqué dans ce contexte (« exprimer le consentement [...] à être lié par un [...] traité ») au

⁶⁶ Voir *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 35, doc. A/CN.4/285, commentaire de l'article 11, par. 4, et note 31.

représentant d'une organisation internationale pourrait présenter une certaine ambiguïté. En effet, surtout en présence des lacunes ou des ambiguïtés, assez fréquentes, des chartes constitutives, ce terme pourrait être entendu dans certains cas comme laissant au représentant d'une organisation internationale le pouvoir de déterminer lui-même, en tant que représentant, si l'organisation doit ou non être liée par un traité. Pour éviter une telle ambiguïté dans des cas de ce genre, il a semblé utile d'employer, au lieu d'« exprimer », le verbe « communiquer », qui spécifie plus clairement que la volonté de l'organisation d'être liée par un traité doit être établie suivant les règles constitutionnelles de chaque organisation.

12) En dehors des modifications exigées par l'incorporation des organisations internationales au texte⁵⁶⁷, l'*alinéa d du paragraphe 1*, consacré au terme « réserve », suit la disposition correspondante de la Convention de Vienne et n'appelle pas de commentaires particuliers.

13) On se souviendra que la définition du terme « réserve » de l'*alinéa d du paragraphe 1*, qui figurait dans le texte adopté en première lecture, avait été adoptée par la Commission en 1974 avant l'examen des articles 11 et 19. La Commission avait alors décidé, sans attendre, d'adopter provisoirement le texte figurant dans le projet adopté en première lecture, qui comprenait le membre de phrase « 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 ». La Commission avait en effet estimé que ce texte offrait l'avantage d'être plus simple que la disposition correspondante de la Convention de Vienne et de renvoyer à plus tard la question de savoir si les termes « ratification », « acceptation », « approbation » et « adhésion » pourraient être également employés à propos d'actes par lesquels une organisation exprime son consentement à être liée par un traité. La Commission avait néanmoins souligné que le libellé ainsi adopté était provisoire, et elle avait placé l'expression « par un moyen convenu » entre crochets pour indiquer son intention d'examiner plus tard si cette expression était adéquate⁵⁶⁸.

14) Ayant adopté l'article 11 et l'*alinéa b bis du paragraphe 1 de l'article 2* qui établit qu'un « acte de confirmation formelle » pour les organisations internationales équivaut à la ratification pour les Etats, la Commission a estimé, à sa présente session, qu'il n'y avait aucune raison de maintenir le texte adopté en première lecture et de ne pas revenir à un texte qui pourrait suivre maintenant de plus près celui de la définition correspondante donnée par la Convention de Vienne.

15) L'*alinéa e du paragraphe 1* définit les expressions « Etat ayant participé à la négociation » et « organisation ayant participé à la négociation ». Il suit la disposi-

tion correspondante de la Convention de Vienne, en tenant toutefois compte de l'article 1^{er} du projet. Comme le terme « traité » vise ici une catégorie d'actes conventionnels différente de celle qui est comprise sous le même terme dans la Convention, il n'y a pas lieu de prendre en considération, dans la rédaction, le fait que les organisations internationales jouent parfois un rôle particulier dans la négociation des traités entre Etats, en participant par leurs organes à l'élaboration, et parfois même à l'établissement du texte de certains traités.

16) L'*alinéa f du paragraphe 1* suit la disposition correspondante de la Convention de Vienne, en tenant compte de l'article 1^{er} du projet.

17) La définition donnée à l'*alinéa g du paragraphe 1* suit exactement, sauf l'adjonction des mots « ou d'une organisation internationale », le texte de la Convention de Vienne. Elle laisse donc de côté certains problèmes propres aux organisations internationales. Mais il faut entendre ici les termes « être lié par le traité » dans leur sens le plus précis, c'est-à-dire être lié par le traité lui-même, comme acte juridique, et non pas seulement « être lié par les règles du traité ». En effet, il peut arriver qu'une organisation soit liée par des règles juridiques contenues dans un traité sans être partie à ce traité, soit que ces règles aient par rapport à l'organisation un caractère coutumier, soit que l'organisation se soit engagée par voie de déclaration unilatérale (si l'on admet cette possibilité), soit que l'organisation ait conclu avec les parties à un traité X un traité collatéral en vertu duquel elle s'engage à respecter les règles contenues dans le traité X, sans pour autant devenir partie à ce traité. Au surplus, il doit être entendu que la définition relativement simple donnée ci-dessus ne saurait couvrir le cas des organisations internationales qui, à l'occasion de l'élaboration, prêtent leur assistance technique à la préparation du texte d'un traité, sans être jamais destinées à y devenir parties.

18) L'*alinéa i du paragraphe 1* donne de l'expression « organisation internationale » une définition identique à celle de la Convention de Vienne. Cette définition doit être entendue dans le sens que lui donne la pratique, à savoir celui d'une organisation formée à titre principal d'Etats et, à titre exceptionnel, d'une ou deux organisations internationales⁵⁶⁹, et comprenant éventuellement des membres associés qui ne sont pas encore des Etats, ou peuvent même être d'autres organisations internationales. On a pu évoquer à ce sujet les situations particulières que sont celles de l'ONU au sein de l'UIT, de la Communauté économique européenne au sein du GATT ou d'autres organismes internationaux, ou même de l'ONU agissant, par l'intermédiaire du Conseil pour la Namibie, au nom de cette dernière au sein de l'OMS depuis que la Namibie est devenue membre associé de cette organisation⁵⁷⁰.

⁵⁶⁷ Ainsi que de légères modifications d'ordre rédactionnel ne portant que sur le texte français.

⁵⁶⁸ Voir *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 307, doc. A/9610/Rev.1, chap. IV, sect. B, commentaire de l'article 2, par. 4.

⁵⁶⁹ Cette conception peut être comparée à celle adoptée au paragraphe 2 de l'article 9 ci-dessous en ce qui concerne l'adoption du texte d'un traité à une conférence internationale.

⁵⁷⁰ A propos des situations dans lesquelles une organisation est amenée à agir au titre particulier d'un territoire, voir l'étude du Secrétariat sur les « Possibilités ouvertes à l'Organisation des Nations Unies de

19) Il convient toutefois de souligner que l'adoption, pour l'expression « organisation internationale », d'une définition identique à celle qui a été retenue pour la Convention de Vienne entraîne des conséquences beaucoup plus sensibles dans le présent projet que dans cette convention.

20) Le projet d'articles, par cette définition très souple, n'entend pas préjuger du régime auquel peuvent être soumises dans chaque organisation des entités qui, dans le cadre de l'organisation et suivant les règles en vigueur dans celle-ci, bénéficient d'une certaine autonomie (organes subsidiaires ou rattachés). On a également évité de préjuger de l'étendue de la capacité juridique nécessaire pour qu'une entité soit considérée comme une organisation internationale au sens du présent projet. En effet, le projet d'articles n'a pas pour objet principal de régler le statut des organisations internationales, mais le régime des traités auxquels une ou plusieurs organisations internationales sont parties. Le projet est destiné à s'appliquer à de tels traités quel que soit par ailleurs le statut des organisations intéressées.

21) Une autre conséquence extrêmement importante de la définition proposée doit être mise en lumière. Le projet est destiné à s'appliquer aux traités auxquels sont parties des organisations internationales que celles-ci aient un objet plus ou moins général ou plus ou moins spécial, qu'elles aient une vocation universelle ou régionale, et que leur accès soit relativement ouvert ou fermé : il vise à s'appliquer aux traités de l'ensemble des organisations internationales.

22) La Commission s'est toutefois demandé s'il ne conviendrait pas de préciser la notion d'organisation internationale par autre chose que son caractère « intergouvernemental ». A l'occasion de l'examen de l'article en deuxième lecture, plusieurs gouvernements ont également suggéré de définir l'expression « organisation internationale » par d'autres indications que ce caractère intergouvernemental⁵⁷¹. Après avoir rediscuté cette question, la Commission a maintenu sa définition antérieure, empruntée à la Convention de Vienne, car elle est suffisante aux fins du projet d'articles. En effet, ou bien une organisation intergouvernementale a la capacité suffisante pour conclure *au moins* un traité, et les règles énoncées dans le projet sont appelées à s'appliquer à elle, ou bien elle n'a pas cette capacité, en dépit de sa dénomination, et il est inutile de spécifier que le projet d'articles ne s'applique pas à elle.

23) La disposition figurant à l'*alinéa j du paragraphe 1* est nouvelle par rapport à la Convention de Vienne. Etant donné que le présent projet d'articles contient plusieurs références aux règles d'une organisation internationale, on a jugé utile de donner une définition de

l'expression « règles de l'organisation ». On s'est référé notamment à celle qui venait d'être donnée à l'article 1^{er}, par. 1, al. 34, de la Convention de Vienne de 1975. C'est dans ces conditions que la Commission a adopté le présent alinéa, qui reproduit exactement la définition donnée par cette convention.

24) Mais une question qui a retenu longuement l'attention de la Commission est celle des termes qui se réfèrent au droit propre de l'organisation, à ce droit que, lorsqu'il s'agit d'un Etat, on appelle le « droit interne » de l'Etat et que la Commission a appelé « les règles » de l'organisation internationale. Elle a finalement maintenu les termes de sa définition. Il aurait été difficile de se référer au « droit interne » d'une organisation, parce que, si ce droit a un aspect interne, par d'autres côtés il a un aspect international. Quant à la définition, elle se devait de mentionner « les actes constitutifs de l'organisation »; elle devait également mentionner les actes posés par l'organisation elle-même; toutefois la terminologie qui désigne ces actes varie selon les organisations; pour les désigner par une formule générale on aurait pu employer une expression abstraite théorique. La Commission a préféré procéder d'une manière descriptive en mentionnant les « décisions » et les « résolutions »; l'adverbe « notamment » montre qu'il ne s'agit que d'exemples et que d'autres actes peuvent être la source de « règles de l'organisation ». Quant à l'objectif « pertinentes » il a pour effet d'attirer l'attention sur le fait que toutes les « décisions » et les « résolutions » n'engendrent pas des règles mais seulement celles qui sont *pertinentes* à cet effet. Enfin référence a été faite à la *pratique bien établie*. Ce point a suscité à nouveau des observations de gouvernements et d'organisations internationales⁵⁷². La plupart des organisations internationales connaissent en effet au bout de quelques années une pratique qui fait partie intégrante des règles de l'organisation⁵⁷³. Mais la mention ici faite n'entend nullement affirmer que la pratique tient dans toutes les organisations une place identique; bien au contraire chaque organisation présente à cet égard ses caractères propres. De même, en exigeant une pratique « bien établie » on entend seulement écarter une pratique hésitante ou discutée, mais sans prétendre immobiliser la pratique à un moment quelconque de l'histoire de l'organisation. Les organisations, au moment des conférences des Nations Unies sur le droit des traités (1969) et sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales (1975) ont insisté sur cet aspect⁵⁷⁴.

participer à des accords internationaux pour le compte d'un territoire » (*Annuaire... 1974*, vol. II [2^e partie], p. 7, doc. A/CN.4/281).

⁵⁷¹ Voir « Résumé thématique... » (A/CN.4/L.311) [cf. ci-dessus note 552], par. 171, et les observations écrites de la Roumanie dans l'annexe II, sect. A.10, du présent rapport, sect. IV, par. 1.

⁵⁷² Voir par exemple les observations écrites de la Roumanie dans l'annexe II, sect. A.10, du présent rapport, sect. IV, par. 2.

⁵⁷³ Ainsi en a jugé la CIJ à propos de la portée de l'abstention des membres permanents du Conseil de sécurité dans les votes au sein de cet organe, *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, avis consultatif du 21 juin 1971, C.I.J. Recueil 1971, p. 22, par. 22.

⁵⁷⁴ *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 203 et 204, doc. A/CN.4/258, par. 51, et les observations écrites de l'ONU dans l'annexe II, sect. B.1, du présent rapport, sect. II, par. 7 à 11.

25) Le *paragraphe 2* étend au cas des organisations internationales les dispositions du *paragraphe 2* de l'article 2 de la Convention de Vienne, modifiées compte tenu de l'adoption de l'expression « règles de l'organisation », selon l'explication donnée plus haut (par. 23).

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 un ou plusieurs sujets du droit international 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 un ou plusieurs sujets du droit international 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 sujets du droit international.**

Commentaire

1) La nécessité de sauvegarder, par une disposition analogue à l'article 3 de la Convention de Vienne, la situation au regard du droit international de certains accords internationaux n'entrant pas dans le cadre des présents articles n'est guère discutable. Il suffira pour s'en convaincre de rappeler que ce n'est point une chose extraordinaire que soient conclus des accords internationaux entre une organisation internationale et une entité autre que des Etats ou des organisations internationales. On pourrait mentionner ici (si l'on refuse à la Cité du Vatican les caractères d'un Etat) les accords conclus entre le Saint-Siège et des organisations internationales. De même, il n'est guère douteux que des accords conclus entre le Comité international de la Croix-Rouge et une organisation internationale (comme ceux qui ont été conclus en application du Programme alimentaire mondial avec la Communauté économique européenne) sont bien régis par le droit international. Le développement du droit humanitaire mondial et son extension au bénéfice d'entités qui ne sont pas encore constituées en un Etat multiplieront des exemples de ce genre, et l'on

verra même apparaître des accords conclus entre une ou plusieurs organisations internationales, un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs entités qui ne sont ni des Etats ni des organisations internationales.

2) D'un autre côté, il n'est pas nécessaire d'insister longuement sur la fréquence et l'importance des accords non conclus par écrit entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales. On peut douter en effet que constituent des accords écrits les accords résultant d'une offre faite par un Etat et acceptée par une organisation internationale au cours d'une réunion dont il sera seulement dressé un compte rendu sommaire. On doit également tenir compte du fait que beaucoup d'accords entre organisations sont, par exemple, consignés dans des procès-verbaux de conférences ou de commissions de coordination. Enfin, le développement des télécommunications conduit nécessairement, dans des domaines variés (qui vont du maintien de la paix aux interventions sur les marchés économiques), à la multiplication d'accords internationaux non écrits — cela est tellement vrai que des voix se sont élevées contre un recours estimé parfois abusif à de tels accords. Mais même si cette observation peut apparaître dans certains cas comme justifiée, elle ne saurait porter atteinte à la nécessité de conclure de tels accords. C'est à chaque organisation, suivant la règle posée à l'article 6, d'organiser le régime des accords non conclus par écrit de manière à ce qu'aucun organe ne dépasse les limites des compétences qui lui sont assignées par les règles pertinentes de l'organisation.

3) Aussi il a semblé à la Commission que certains accords devaient bénéficier de dispositions analogues à celles qui figurent aux alinéas *a*, *b* et *c* de l'article 3 de la Convention de Vienne. Le texte de ces alinéas a été retenu pour l'article 3 du projet d'articles, seul l'alinéa *c* étant l'objet, par rapport à la Convention de Vienne, d'une modification allant de soi et imposée par la différence de portée de cette convention et du projet d'articles.

4) En revanche, un problème pouvait naître de la définition des accords bénéficiant des règles énoncées aux alinéas *a*, *b* et *c*. La CDI a estimé qu'elle devait, dans un souci de clarté, énumérer ces accords, et elle a écarté des formules globales, d'une rédaction plus simple, mais moins précise; elle a donc énuméré par catégories distinctes ces accords aux alinéas *i*, *ii* et *iii* — les catégories *i* et *ii*, comme l'implique le sens général du terme « accord », comprennent tant les accords écrits que les accords non écrits.

5) En considérant les trois catégories visées aux alinéas *i*, *ii* et *iii*, on constatera que la Commission a écarté les accords entre Etats, conclus ou non par écrit, ainsi que les accords entre des entités autres que des Etats ou des organisations internationales, conclus ou non par écrit. Il lui a semblé, en effet, qu'il n'était pas nécessaire de rappeler, après la Convention de Vienne, que les accords entre Etats, quelle que soit leur forme, étaient soumis au droit international. Quant aux accords conclus entre des entités autres que des Etats ou des

organisations internationales, ils semblent former un ensemble trop hétéroclite pour constituer une catégorie générale, dont les traits seraient encore impossibles à dégager d'une pratique internationale pour le moment très mince.

6) A sa présente session, la Commission, après avoir examiné des rédactions plus brèves de cet article, a décidé de maintenir pour des raisons de clarté la rédaction actuelle en dépit de sa lourdeur. Elle a décidé de remplacer l'expression « une ou plusieurs entités autres que des Etats ou des organisations internationales » par celle « un ou plusieurs sujets du droit international autres que des Etats ou des organisations internationales ». L'expression « sujet du droit international » est employée par la Convention de Vienne où elle s'applique notamment aux organisations internationales. En première lecture, la Commission avait évité ce terme pour écarter toute discussion sur la question de savoir s'il y a actuellement des sujets du droit international autres que des Etats ou des organisations internationales. Mais, en deuxième lecture, il est apparu que le terme « entité » était trop vague et pouvait recouvrir toute personne de droit privé et notamment des associations ou des sociétés et qu'une telle extension pouvait soulever des difficultés de toute nature. La référence à des sujets du droit international est, à l'heure actuelle, beaucoup plus étroite et le champ de discussions qu'elle ouvre très limité.

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 desdits articles, ceux-ci s'appliquent uniquement à de tels traités conclus après l'entrée en vigueur de ces articles à l'égard de ces Etats et de ces organisations.

Commentaire

Cette disposition reprend le texte de l'article 4 de la Convention de Vienne, avec les seules adaptations qui sont rendues nécessaires par l'article 1^{er} du projet. L'expression « entrée en vigueur » doit être considérée comme provisoire. La Commission n'entend pas pour le moment prendre position sur la forme finale qui sera donnée au projet d'articles. L'expression « entre en vigueur » se réfère essentiellement à un traité et devrait être modifiée si le projet d'articles ne devait pas être l'objet d'une convention. Lorsqu'elle aura achevé la deuxième lecture, la Commission sera amenée à exprimer son sentiment sur la forme finale à donner au projet, mais c'est à l'Assemblée générale qu'il appartiendra de décider cette question qui, pour le moment, reste donc ouverte. En outre, prise à la lettre, cette expression pourrait être entendue comme impliquant que, pour être opposables aux organisations internationales, les articles du présent projet devraient faire l'objet d'une convention à laquelle les organisations internationales

seraient parties. Or, la Commission n'a pas eu l'intention, en employant les mots « entrée en vigueur », d'examiner au stade actuel la question de savoir si les organisations internationales devraient être parties à une convention incorporant les articles projetés.

Article 5. — Traités constitutifs d'organisations internationales et traités adoptés au sein d'une organisation internationale

Les présents articles s'appliquent à tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale et à tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation.

Commentaire

1) Lors de sa première lecture du projet d'articles, la Commission avait adopté le point de vue du Rapporteur spécial selon lequel il n'était pas nécessaire de prévoir une disposition symétrique à celle de l'article 5 de la Convention de Vienne.

2) En réexaminant à nouveau cette question, la Commission a estimé qu'une telle disposition n'était peut-être pas inutile, bien que sa portée concrète réponde encore à des hypothèses plutôt exceptionnelles; elle a donc adopté un projet d'article 5 qui suit exactement le texte de l'article 5 de la Convention de Vienne. Toutefois il convient de préciser et d'apprécier les différences qui résultent du sens différent dans les deux textes du terme « traité ».

3) En premier lieu, le projet d'article 5 conduit à envisager l'hypothèse d'une application du projet d'article à l'acte constitutif d'une organisation auquel une autre organisation serait également partie. Ce cas semble pour le moment rare sinon inconnu, si l'on met à part les statuts particuliers dont une organisation peut bénéficier au sein d'une autre organisation comme membre associé⁷⁵. Mais il n'y a pas de raison de ne pas envisager cette hypothèse à l'avenir. Toutefois, il n'a pas semblé nécessaire à la Commission d'en tirer la conséquence qu'il conviendrait de modifier en fonction de ce cas la définition de l'expression « organisation internationale », en effet, il ne s'agira toujours que d'une organisation essentiellement intergouvernementale admettant de surcroît une ou deux autres organisations internationales comme membres⁷⁶; la Commission n'a pas envisagé l'hypothèse d'une organisation internationale dont tous les membres seraient des organisations internationales.

4) En second lieu, l'article 5 étend l'application du projet d'articles aux traités adoptés au sein d'organisations internationales. Cette situation se trouve réalisée principalement lorsqu'un traité est adopté par une organisation internationale dont une autre organisation internationale est membre. Mais on peut concevoir aussi

⁷⁵ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 2, par. 18.

⁷⁶ La situation est comparable à celle que l'article 9 envisage à propos des « conférences internationales d'Etats ».

qu'une organisation internationale dont tous les membres sont des Etats adopte un traité destiné à être conclu par des organisations internationales ou par une ou plusieurs organisations internationales et un ou plusieurs Etats. En effet, l'article 5, en visant « l'adoption d'un traité » semble se référer à l'adoption *du texte d'un traité* et l'on peut imaginer que le texte d'un traité soit adopté par exemple au sein de l'Assemblée générale des Nations Unies, même si certaines organisations sont invitées par la suite à y devenir parties⁵⁷⁷.

DEUXIÈME PARTIE

CONCLUSION ET ENTRÉE EN VIGUEUR DES TRAITÉS

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.

Commentaire

1) Lorsque la Commission a abordé la question d'un article consacré à la capacité des organisations internationales de conclure des traités, les avis de ses membres, en la matière, étaient partagés. Des opinions diverses et nuancées ont été exprimées à ce sujet : on peut, en les simplifiant un peu, les ramener à deux tendances générales. Selon la première, un tel article est d'une utilité douteuse, ou du moins il doit se ramener à énoncer que la capacité d'une organisation de conclure des traités ne dépend que des règles de l'organisation. Selon la deuxième tendance, cet article doit avoir, au minimum, pour objet de rappeler que c'est le droit international qui pose le principe de cette capacité; de là découle, au moins pour certains membres de la Commission, qu'en matière de traités la capacité des organisations internationales est la règle de droit commun, qui ne cède que devant des dispositions restrictives expresses des chartes constitutives.

2) La formule finalement retenue par la Commission pour l'article 6 est le résultat d'un compromis basé essentiellement sur la constatation que cet article ne doit nullement être considéré comme ayant pour objet ou pour effet de décider de la question du statut des organisations internationales en droit international. Cette question demeure réservée, et la rédaction proposée est compatible tant avec une conception aux termes de laquelle le droit international général est le fondement de la capacité des organisations internationales qu'avec

une conception contraire. L'objet de l'article 6 est simplement de poser une règle relative au droit des traités; l'article indique, aux seules fins du régime des traités auxquels des organisations internationales sont parties, selon quelles règles leur capacité de conclure des traités doit être appréciée.

3) L'article 6 étant ainsi placé dans son cadre, il n'en conserve pas moins une grande importance. Il consacre le fait que chaque organisation présente une physionomie juridique qui lui est propre et qui se traduit notamment par une capacité individualisée, pour chaque organisation, de conclure des traités internationaux. L'article met donc en œuvre la notion fondamentale de « règles d'une organisation internationale » posée déjà au paragraphe 2 de l'article 2 du projet. L'adjonction dans l'article 6 de l'adjectif « pertinentes » à l'expression « règles de l'organisation » s'explique simplement par le fait que le paragraphe 2 de l'article 2 vise l'ensemble des « règles d'une organisation », alors que l'article 6 ne concerne qu'une partie de ces règles, à savoir celles qui sont pertinentes pour résoudre la question de sa capacité.

4) Il est normal que l'on s'interroge sur la nature et les caractères des « règles pertinentes » au regard de la capacité d'une organisation; et l'on pourrait être tenté de répondre à cette question en termes généraux, notamment en ce qui concerne le rôle de la *pratique*. Ce serait manifestement une erreur, contre laquelle le texte du projet d'article 6 met en garde en précisant que « la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les règles pertinentes de cette organisation ».

5) En effet, il faut bien comprendre que la question de savoir dans quelle mesure la pratique peut jouer, en ce qui concerne notamment la capacité des organisations internationales de conclure des traités, un rôle créateur n'est pas susceptible de recevoir une réponse uniforme pour toutes les organisations internationales. C'est en effet une question qui dépend elle aussi des « règles de l'organisation » — elle dépend même de la partie la plus élevée de ces règles : celle qui constitue en quelque sorte le droit constitutionnel de l'organisation et qui régit notamment les *sources* des règles de l'organisation. En principe, on pourrait concevoir une organisation qui, adoptant un cadre juridique rigide, exclurait la pratique comme source des règles de l'organisation. Mais, même sans aller jusque-là, on est bien obligé de reconnaître que les organisations internationales présentent de l'une à l'autre de grandes différences quant au rôle et à la forme que prend la pratique, notamment en ce qui concerne leur capacité de conclure des accords internationaux. Rien n'est plus normal : il est impossible de comparer la place qu'a tenue à cet égard la pratique dans une organisation comme l'ONU, qui doit dans tous les domaines faire face à des problèmes fondamentaux pour l'avenir de l'ensemble de l'humanité, et une organisation technique assurant une modeste activité opérationnelle dans un secteur délimité. C'est pour ces raisons que la pratique n'a pas à être mentionnée dans le corps de l'article 6 : c'est dans et par les « règles de l'organisa-

⁵⁷⁷ Certaines autres questions pourraient également être résolues à la suite de l'adoption définitive de l'article 5, comme celle de l'insertion dans l'article 20 du projet d'une disposition symétrique à celle du paragraphe 3 de l'article 20 de la Convention de Vienne; en première lecture, la Commission n'a pas procédé à cette insertion. Voir ci-dessous le commentaire de l'article 20, par. 3.

tion », telles qu'elles sont définies au paragraphe 1, al. j, de l'article 2, que la pratique trouve sa place dans le développement de chaque organisation, et cette place varie d'une organisation à une autre.

6) Ces considérations doivent permettre d'éclaircir un autre point qui a préoccupé vivement les organisations internationales dans d'autres domaines⁵⁷⁸, mais qui ne peut donner lieu à aucun malentendu en ce qui concerne le présent projet d'articles. Il ne saurait être question, en ce qui concerne les matières (dont la capacité de conclure des traités) qui relèvent des règles de chaque organisation, de figer ces règles au moment où la codification entreprise deviendrait opposable à chaque organisation. En réservant la pratique de chaque organisation dans la mesure où celle-ci l'admet elle-même, ce n'est pas de la pratique *établie au moment de l'entrée en vigueur de la codification* dont il est fait réserve, mais de la *faculté* même de modifier ou de compléter par la pratique les règles de l'organisation, dans la mesure même où celles-ci le permettent. Ainsi l'article 6, sans imposer aux organisations la contrainte d'une règle uniforme pour laquelle elles ne sont point faites, consacre pour elles le droit d'avoir chacune sa figure juridique propre.

7) Finalement, d'un point de vue formel on aurait pu concevoir que dans un premier paragraphe l'article 6 énonce à nouveau la règle de l'article 6 de la Convention de Vienne : « Tout Etat a la capacité de conclure des traités .» Mais il a semblé que ce rappel était inutile et que tout l'intérêt de l'article 6 pouvait être concentré sur le cas des organisations internationales.

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 d'Etats à laquelle participent des organisations internationales, pour l'adoption du texte d'un traité entre des Etats et des 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 au sein de cette organisation;

d) les chefs de missions permanentes auprès d'une organisation internationale, pour l'adoption du texte d'un traité entre les Etats accréditants 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 les Etats accréditants et cette organisation, s'il ressort de la pratique ou d'autres circonstances que ces chefs de missions permanentes sont considérés comme représentant leurs 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.

Commentaire

1) Cet article du projet traite en ses deux premiers paragraphes des représentants des Etats et en ses deux derniers des représentants des organisations internationales. Dans le premier cas sont visés seulement les traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales; dans le second cas sont visés les traités au sens du paragraphe 1, al. a, de l'article 2 du projet, c'est-à-dire à la fois les traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales et les traités entre plusieurs organisations internationales.

2) Pour les représentants des Etats, on a suivi dans ses lignes générales l'article 7 de la Convention de Vienne : en principe, ceux-ci sont appelés à présenter des « pleins pouvoirs » appropriés pour l'adoption, 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. Toutefois, cette règle comporte des exceptions. En premier lieu, comme dans la Convention de Vienne, la pratique ou d'autres circonstances peuvent conduire à considérer, malgré l'absence de présentation de pleins pouvoirs, une personne comme représentant un Etat.

3) En second lieu, comme dans la Convention de Vienne, certaines personnes sont, *en vertu de leurs fonctions*, considérées comme représentant un Etat. La liste de ces personnes donnée par la Convention de Vienne a dû être partiellement modifiée. Sont maintenus sans changement les chefs d'Etat et les ministres des affaires étrangères (par. 2, al. a); mais pour les autres représen-

⁵⁷⁸ Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 203 et 204, doc. A/CN.4/258, par. 51.

tants certaines modifications ont été introduites. Tout d'abord, le paragraphe 2, al. *b*, de l'article 7 de la Convention de Vienne, visant « les chefs de mission diplomatique, pour l'adoption du texte d'un traité entre l'Etat accréditant et l'Etat accréditaire », devait disparaître, faute d'objet dans le présent article du projet. On a dû d'autre part tenir compte à la fois de certains progrès opérés, par rapport à la Convention de Vienne de 1969, par la Convention de Vienne de 1975 et des limites, tenant à leurs fonctions, de certains représentants des Etats.

4) On a ainsi, dans l'*alinéa b du paragraphe 2* du présent article, traité d'une manière symétrique à celle de l'*alinéa c* du paragraphe 2 de l'article 7 de la Convention de Vienne le cas des conférences internationales, en substituant toutefois à l'expression « les représentants accrédités des Etats à une conférence internationale », employée dans la Convention de Vienne, celle plus précise de « les chefs de délégation des Etats à une conférence internationale », qui est inspirée de la Convention sur la représentation des Etats. En spécifiant, sur le modèle de l'article 9, que le cas envisagé est celui d'une conférence « d'Etats à laquelle participent des organisations », on a encore ajouté à la précision de cet alinéa.

5) On a traité à l'*alinéa c du paragraphe 2* du cas des chefs de délégation des Etats auprès d'un organe d'une organisation internationale, en limitant leur compétence à adopter le texte d'un traité sans produire de pleins pouvoirs au seul cas d'un traité conclu entre un ou plusieurs Etats et l'organisation de laquelle relève l'organe auprès duquel ils sont délégués. En effet, leurs fonctions ne dépassent pas le cadre de cette organisation.

6) Enfin, en ce qui concerne les missions auprès des organisations internationales, on a non seulement abandonné la terminologie de la Convention de Vienne (« les représentants accrédités des Etats [...] auprès d'une organisation internationale ») pour celle de la Convention sur la représentation des Etats : « le chef de mission », mais on s'est inspiré, pour les *alinéas d et e du paragraphe 2*, des paragraphes 1 et 2 de l'article 12 de cette dernière convention, qui constituent l'expression de la règle la plus récente rédigée par des représentants d'Etats en la matière. Les chefs de mission permanente auprès d'une organisation internationale sont compétents pour l'*adoption* du texte d'un traité entre des Etats accréditants et l'organisation, de plein droit en vertu de leurs fonctions. Ils peuvent également être compétents, mais seulement en vertu de la pratique ou d'autres circonstances, pour la *signature* ou pour la *signature ad referendum* du texte d'un traité entre des Etats accréditants et cette organisation.

7) La question des représentants des organisations internationales soulève des questions nouvelles, et d'abord une question de principe. Est-il normal de poser la règle que le représentant d'une organisation est astreint, comme celui d'un Etat, à établir par un document approprié qu'il a compétence pour représenter une organisation déterminée aux fins d'accomplir certains actes relatifs à la conclusion d'un traité (adoption et

authentification du texte, consentement à être lié par un traité, etc.) ? La Commission a répondu affirmativement à cette question, car il n'y a aucune raison, bien au contraire, de ne pas soumettre les organisations internationales à un principe déjà fermement et généralement établi pour le cas des traités entre Etats. Il est certes exact que dans la pratique des organisations internationales on ne recourt pas habituellement à cet effet à des documents formels. Les traités actuellement conclus par des organisations internationales sont dans une large mesure des traités bilatéraux ou restreints à un très petit nombre de parties; ils sont précédés par des échanges de correspondance qui déterminent généralement sans doute possible l'identité des personnes physiques appelées à poser, au nom de l'organisation, certains actes relatifs à la procédure de conclusion (au sens large) d'un traité. Dans d'autres cas, il existe dans les organisations un chef hiérarchique suprême des fonctionnaires de l'organisation (« le plus haut fonctionnaire de l'organisation », au sens du paragraphe 3 de l'article 85 de la Convention de Vienne de 1975), que l'on considère en général dans la pratique, avec ses adjoints immédiats, comme représentant l'organisation sans autre preuve documentaire.

8) Mais ces faits ne sauraient faire méconnaître que dès que les organisations présentent une structure institutionnelle plus complexe, le recours à des documents formels aux fins susindiquées s'impose. Par ailleurs, le projet d'articles envisage la possibilité, si les Etats y consentent, d'un accès des organisations internationales à des traités élaborés dans une conférence internationale comprenant principalement des Etats (art. 9), et il semble tout à fait normal que dans de tels cas les organisations soient soumises aux mêmes règles que les Etats. Ce qui reste vrai, c'est qu'il est nécessaire de donner le plus de souplesse possible à l'obligation de principe imposée aux organisations internationales et de permettre une pratique, acceptée par tous les intéressés, qui consiste à recourir à tous les accommodements souhaitables; c'est ce que l'on a fait par les alinéas *b* des paragraphes 3 et 4, dans des termes qui transposent au cas des représentants des organisations internationales la règle admise pour les représentants des Etats. En revanche, il n'a pas semblé possible à la Commission d'établir une liste de cas dans lesquels, à raison de ses fonctions au sein d'une organisation internationale, une personne serait dispensée de plein droit d'apporter la preuve documentaire de sa compétence pour représenter une organisation pour un acte relatif à la conclusion (au sens large) d'un traité. En effet, sous peine de complications inextricables, le présent article du projet doit, à la différence de la Convention de Vienne de 1975, s'appliquer à toutes les organisations, et les organisations internationales prises dans leur ensemble présentent des différences de structure telles que l'on ne peut poser à leur sujet de règles générales.

9) D'autres considérations renforcent ce point de vue. Comme on l'a laissé entendre, aucune organisation n'a, en matière de conclusion de traités internationaux, une compétence comparable à celle d'un Etat : toute organi-

sation a une capacité limitée, comme il résulte de l'article 6 du projet. Une terminologie appropriée assure le maintien de ces différences et il est précisé, plus que pour les Etats, que la compétence des représentants des organisations internationales est limitée. Ainsi, comme il a été indiqué dans le commentaire relatif à l'article 2, l'alinéa c du paragraphe 1 de cet article établit que l'expression « pleins pouvoirs » est réservée aux documents produits par les représentants d'Etats, et l'alinéa c bis du même paragraphe que le terme « pouvoirs » est réservé aux documents produits par les représentants d'organisations internationales.

10) De plus, il a semblé à la Commission nécessaire de distinguer, en ce qui concerne les représentants des organisations internationales, l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité, d'une part, et le consentement à être lié par un traité, d'autre part; les deux hypothèses font respectivement l'objet des paragraphes 3 et 4 du présent article. En ce qui concerne l'adoption ou l'authentification du texte d'un traité, il est proposé une formule qui correspond à celle qui résulte de l'alinéa a du paragraphe 1 pour les représentants des Etats. Toutefois, en ce qui concerne le consentement à être lié par un traité, la Convention de Vienne et le paragraphe 1 du présent article prévoient le cas où « une personne est considérée comme représentant un Etat [...] pour exprimer le consentement de l'Etat à être lié par un tel traité ». Comme il est expliqué plus haut au paragraphe 11 du commentaire relatif à l'article 2, la Commission a jugé bon, en première lecture, d'employer le verbe « communiquer » dans le cas d'un représentant d'une organisation internationale.

11) A sa présente session, la Commission a maintenu, malgré sa lourdeur, la rédaction de l'article 7. On a souligné dans des observations écrites, la différence de vocabulaire en ce qui concerne le cas des représentants des Etats qui *expriment* le consentement de ceux-ci à être liés par un traité, et celui des représentants des organisations qui *communiquent* le consentement de celles-ci à être liées⁵⁷⁹. La Commission a voulu marquer une nuance qu'il ne faut toutefois pas exagérer. Il arrive fréquemment dans le cas des organisations internationales que la volonté de lier l'organisation ait son siège dans un organe autre que l'agent qui porte cette volonté à la connaissance de l'autre partie ou du dépositaire; dans ce cas l'agent « communique » cette volonté. Mais il ne faut pas exclure que dans certains cas l'agent qui « communique » cette volonté soit également habilité à arrêter sans consultation d'un autre organe le contenu de cette volonté de s'engager⁵⁸⁰, et c'est pourquoi quand il n'y a pas d'inconvénient à employer, même pour les représentants des organisations, le terme « expriment », on y a eu également recours (art. 11 et suivants).

⁵⁷⁹ Voir le rapport de la Sixième Commission, *Documents officiels de l'Assemblée générale, trentième session, Annexes*, point 108 de l'ordre du jour, doc. A/10393, par. 178, et les observations écrites de l'ONU dans l'annexe II du présent rapport, sect. B.1, II, par. 4.

⁵⁸⁰ Sur ce point, voir les observations écrites de l'ONU, *ibid.*

12) Mais bien que cette suggestion ait été reprise dans certaines observations⁵⁸¹, la Commission n'a pas estimé qu'il était possible de prévoir que le « chef de secrétariat » (*executive head*) d'une organisation possédait, comme les chefs d'Etat, les chefs de gouvernement ou les ministres des affaires étrangères pour les Etats, un droit général de représenter une organisation aux fins de la conclusion d'un traité. Il est certain qu'on ne se délivre pas de « pouvoirs » à soi-même et qu'en fait il existe dans les organisations une personne appelée à donner aux autres des « pouvoirs » sans s'en donner à elle-même⁵⁸². Mais il faut maintenir fermement le principe que chaque organisation possède une structure propre, fortement individualisée, et détermine selon ses règles propres quels sont la qualité, le statut et la dénomination de la personne appelée à la représenter sans pouvoirs et à délivrer quand cela est nécessaire des pouvoirs aux autres.

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 considérée 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.

Commentaire

Cet article ne comporte que des modifications nécessitées par l'objet propre du présent texte, par rapport à l'article correspondant de la Convention de Vienne.

Article 9. — Adoption du texte

1. L'adoption du texte d'un traité s'effectue par le consentement de toutes les organisations internationales ou, selon le cas, de tous les Etats et de toutes les organisations participant à son élaboration sauf dans les cas prévus au paragraphe 2.

2. L'adoption du texte d'un traité entre des Etats et des organisations internationales à une conférence internationale d'Etats à laquelle participent des organisations s'effectue à la majorité des deux tiers des Etats et des organisations présents et votants, à moins que ceux-ci ne décident, à la même majorité, d'appliquer une règle différente.

Commentaire

1) L'article correspondant de la Convention de Vienne établit une règle : l'adoption du texte du traité à l'unanimité de tous les Etats participant à son élaboration, et une exception pour l'adoption du texte du traité à une « conférence internationale » — mais sans définir autrement ce qu'est une « conférence internationale ».

⁵⁸¹ Voir les observations écrites du Canada, *ibid.*, sect. A.3, par. 7.

⁵⁸² Voir les observations écrites de l'ONU, *ibid.*, sect. B.1, II, par. 2.

Toutefois, le sentiment commun a toujours été que ce terme visait une conférence relativement ouverte et générale et à laquelle les Etats participaient sans que le consentement final à être lié par le traité de l'un ou de plusieurs d'entre eux apparaisse, à l'égard des autres Etats, comme une condition de la mise en vigueur du traité.

2) Le présent projet d'article présente un certain nombre d'aspects particuliers qui tiennent au caractère propre des organisations internationales. Tout d'abord, l'article 9 de la Convention de Vienne vise, dans son paragraphe 1, à propos du traité « tous les Etats participant à son élaboration » — sans définir autrement cette expression, dont la portée est assez claire quand seuls sont en cause des Etats. Quand des organisations sont en cause, il ne faut considérer comme « organisations » participant à l'élaboration du texte que les organisations qui participent à l'élaboration sur le même pied que les Etats, en excluant le cas de l'organisation qui se bornerait dans l'élaboration du texte à jouer un rôle de préparation ou de conseil.

3) En examinant quelle pouvait être dans le développement de la communauté internationale la place des organisations internationales, la Commission a dû résoudre la question de savoir si l'on pourrait concevoir une conférence qui ne réunirait que des organisations internationales. L'hypothèse, pour être exceptionnelle, ne saurait être exclue, et l'on pourrait imaginer, par exemple, que par la voie d'une conférence internationale des organisations internationales cherchent à résoudre certains problèmes, ou au moins à harmoniser certaines solutions concernant la fonction publique internationale. Mais il a semblé que, même dans une hypothèse de ce genre, chaque organisation présente des caractères tellement spécifiques par rapport aux autres organisations qu'il serait peu indiqué d'étendre à une telle « conférence » la règle du *paragraphe 2* de l'article 9. Dans l'article proposé, une « conférence » qui ne réunirait que des organisations internationales tomberait, en ce qui concerne l'adoption du texte d'un traité, sous le coup du *paragraphe 1* : le texte devrait être adopté par tous les participants, à moins que, du consentement de tous, une autre règle ne soit établie.

4) La seule hypothèse concrète qui appelle l'application d'une règle symétrique à celle du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention de Vienne est celle d'une « conférence » entre Etats au sens de cette convention, à laquelle participeraient en outre une ou plusieurs organisations internationales en vue de l'adoption du texte d'un traité entre ces Etats et cette ou ces organisations internationales. Dans cette hypothèse, il semblerait raisonnable de présumer le maintien de l'application de la règle de la majorité des deux tiers stipulée dans le texte de la Convention de Vienne en appliquant la règle de la majorité des deux tiers à l'ensemble des participants, Etats et organisations internationales. Tel est l'objet du paragraphe 2 du présent article. Faute d'une telle disposition, si des Etats réunis en conférence décidaient d'inviter une ou deux organisations internationales à

participer à la conférence sur le même pied que des Etats, la règle posée par le paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention de Vienne serait inapplicable, et l'on en serait réduit à employer une règle de consentement unanime, peut-être pour l'adoption du texte d'un traité, et en tout cas pour l'adoption de la règle suivant laquelle le texte du traité serait adopté. En proposant le paragraphe 2 du présent article, la Commission n'a pas entendu recommander la participation d'une ou de plusieurs organisations internationales à l'élaboration d'un traité au sein d'une conférence internationale : c'est là une question qui doit être examinée cas par cas et qui relève des Etats. Elle a simplement voulu prévoir cette éventualité. Dans certains cas tout au moins, des unions douanières ou économiques peuvent être amenées en tant que telles à participer à l'élaboration de certaines conventions dans des conférences internationales. Il n'était pas non plus dans l'intention de la Commission que les dispositions du paragraphe 2 soient interprétées comme limitant l'autonomie des conférences internationales lorsqu'elles adoptent leur règlement intérieur — lequel peut prévoir une règle différente pour l'adoption du texte d'un traité — ou lorsqu'elles comblent une lacune de leur règlement intérieur à cet égard.

5) En deuxième lecture, sans porter atteinte à aucune disposition substantielle, la Commission a modifié la rédaction de l'article 9 en la rendant plus explicite. Il est rappelé au paragraphe 1 qu'il s'agit de « l'adoption du texte d'un traité » (comme dans l'article 9 de la Convention de Vienne). D'autre part, on a précisé la qualité des « participants » à l'élaboration du texte d'un traité en distinguant les deux catégories de traités qui sont l'objet du projet d'articles :

L'adoption du texte d'un traité s'effectue par le consentement de toutes les organisations internationales ou, selon le cas, de tous les Etats et de toutes les organisations participant à son élaboration [...].

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 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, 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 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, du texte du traité ou de l'acte final d'une conférence dans lequel le texte est consigné.

Commentaire

Cet article du projet ne comporte, par rapport au texte correspondant de la Convention de Vienne, que des modifications de présentation, correspondant aux deux variétés particulières de traités auxquelles il est consacré. La brève allusion, à la fin du paragraphe 2, à une conférence ne réunissant que des organisations internationales doit être entendue comme visant une hypothèse exceptionnelle, ainsi qu'on l'a établi à propos de l'article 9³⁸³.

Article 11. — Modes d'expression 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 peut être 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 peut être exprimé 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.

Commentaire

1) Le paragraphe 1 de cet article reproduit, pour le consentement des Etats à être liés par un traité conclu entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, la liste des différents modes d'expression du consentement donnée par l'article 11 de la Convention de Vienne pour les traités entre Etats.

2) Une détermination de la liste des différents modes d'établissement du consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité auquel elle entend devenir partie est plus délicate. Il n'y a aucune difficulté à admettre pour les organisations internationales la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion. La Commission a également estimé que l'on pouvait admettre pour les organisations internationales le même principe que pour les Etats et ajouter à cette liste « tout autre moyen convenu ». Cette formule, qui a été adoptée à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, a une portée considérable, car elle introduit une extrême souplesse dans les modes d'expression du consentement à être lié par un traité. Cette liberté laissée aux Etats, et qu'il est proposé d'étendre aux organisations internationales, porte également sur la terminologie, puisque la Convention de Vienne énumère, mais ne définit pas, les modes d'expression du consentement à être lié par un traité. Mais la pratique a démontré que l'expansion considérable des engagements conventionnels requerrait cette souplesse, et il n'y a aucune raison d'en refuser le bénéfice aux organisations internationales.

3) L'article 11 reflète la décision, expliquée ci-dessus dans le commentaire relatif à l'article 2, de réserver aux Etats le terme « ratification » comme mode d'expression du consentement à être lié par un traité, et d'employer une nouvelle expression, « acte de confirmation formelle », pour désigner le mode analogue d'expression, par une organisation internationale, du consentement à être liée par un traité³⁸⁴.

4) Au cours de la deuxième lecture de cet article à la présente session de la Commission, celle-ci a abouti à la conclusion qu'il n'y avait pas de raisons convaincantes de maintenir la distinction qui avait été faite, dans le texte adopté en première lecture, entre le consentement « exprimé » d'un Etat à être lié par un traité et celui d'une organisation internationale, qui était « établi ». La terminologie adoptée en deuxième lecture est maintenant uniforme à cet égard. Cette modification apparaît également dans les articles qui suivent.

Article 12. — Expression, par la signature, 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) lorsqu'il est par ailleurs établi que les Etats et les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que la signature aurait cet effet; ou

c) lorsque l'intention de l'Etat de donner 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 s'exprime par la signature du représentant de cette organisation

a) lorsque le traité prévoit que la signature aura cet effet;

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les organisations ou, selon le cas, les Etats et les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que la signature aurait cet effet; ou

c) lorsque l'intention de l'organisation de donner cet effet à la signature ressort des pouvoirs de son représentant ou a été exprimée 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 organisations ou, selon le cas, les Etats et les organisations ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus;

b) la signature *ad referendum* d'un traité par le représentant d'un Etat ou d'une organisation, si elle est confirmée par cet Etat ou cette organisation, vaut signature définitive.

³⁸³ Voir le commentaire de l'article 9, par. 3.

³⁸⁴ Voir ci-dessus article 2, par. 1, al. b et b bis, et par. 8 et 9 du commentaire y relatif.

Commentaire

1) L'article 12 correspond à l'article 12 de la Convention de Vienne et prévoit essentiellement le même régime pour les Etats et les organisations internationales. On a jugé opportun de maintenir des paragraphes distincts pour les Etats et les organisations en raison de la distinction importante entre « pleins pouvoirs » (par. 1, al. c) et « pouvoirs » (par. 2, al. c).

2) L'autre distinction qui a été faite au stade de la première lecture impliquait que l'on refusait aux organisations internationales la faculté mentionnée pour les Etats à l'alinéa *b* du paragraphe 1. La Commission a abouti à la conclusion qu'il n'y avait aucune raison valable pour que le consentement d'une organisation internationale à être liée par un traité ne puisse pas être exprimé par une signature lorsque, en l'absence d'une disposition pertinente dans le traité, il est établi que les organisations ou, selon le cas, les Etats et les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que la signature aurait cet effet. A ce propos, on peut souligner que l'emploi de l'expression « organisation ayant participé à la négociation » doit être interprété compte tenu du fait que le consentement d'une organisation à être liée par une signature ne peut être donné que conformément aux règles pertinentes de l'organisation.

3) Enfin, la Commission a décidé, en deuxième lecture, de remplacer l'expression ambiguë « participants à la négociation » par une formule plus précise inspirée du texte de l'article correspondant de la Convention de Vienne : « les organisations ou, selon le cas, les Etats et les organisations ayant participé à la négociation ».

*Article 13. — Expression,
par l'échange d'instruments constituant un traité,
du consentement à être lié par un traité*

Le consentement des organisations internationales ou, selon le cas, des Etats et des organisations internationales à être liés par un traité constitué par les instruments échangés entre eux s'exprime par cet échange

a) lorsque les instruments prévoient que leur échange aura cet effet; ou

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que ces organisations ou, selon le cas, ces Etats et ces organisations étaient convenus que l'échange des instruments aurait cet effet.

Commentaire

1) Cet article ne comporte par rapport à l'article 13 de la Convention de Vienne que les changements nécessités par l'objet propre du projet d'articles. La rédaction de ce projet rappelle, bien que cette hypothèse soit devenue aujourd'hui assez rare, que le mécanisme de l'échange d'instruments constituant un traité peut jouer aussi pour des traités comptant plus de deux parties contractantes.

2) Le texte adopté en première lecture comprenait deux paragraphes, dont l'un était consacré aux traités

entre un ou plusieurs Etats ou une ou plusieurs organisations internationales et l'autre aux traités entre organisations internationales. A la deuxième lecture, il a été décidé de simplifier l'article en réunissant les deux paragraphes en un seul applicable aux deux catégories de traités.

Article 14. — Expression, par la ratification, un acte de confirmation formelle, l'acceptation ou l'approbation, du consentement à être lié par un traité

1. Le consentement d'un Etat à être lié par un traité s'exprime par la ratification

a) lorsque le traité prévoit que ce consentement s'exprime par la ratification;

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les Etats et les organisations ayant participé 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'exprime par un acte de confirmation formelle :

a) lorsque le traité prévoit que ce consentement s'exprime par un acte de confirmation formelle;

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les organisations ou, selon le cas, les Etats et les organisations ayant participé 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 exprimée au cours de la négociation.

3. Le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité s'exprime par l'acceptation ou l'approbation dans des conditions analogues à celles qui s'appliquent à la ratification ou, selon le cas, à un acte de confirmation formelle.

Commentaire

1) Cet article du projet traite séparément dans son *paragraphe 1* du consentement de l'Etat implicitement dans le cas des traités entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales, et dans son *paragraphe 2* du consentement d'une organisation internationale pour le cas d'un traité au sens de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2, c'est-à-dire d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales ou d'un traité entre plusieurs organisations internationales. Il n'appelle pas d'observations en ce qui concerne la question de l'emploi, dans le cas des organisations internationales, de l'expression « un acte

de confirmation formelle », qui a déjà été traité⁵⁸⁵; on notera seulement que le titre de cet article souligne, dans sa version française tout au moins, que l'expression retenue — « un acte de confirmation formelle » — est une expression verbale décrivant une opération qui n'a pas jusqu'à présent été désignée dans la pratique internationale par un terme généralement reçu.

2) A sa présente session, la Commission a maintenu, pour l'essentiel, le texte adopté en première lecture, sous réserve de quelques modifications de forme qui ont été expliquées à propos d'autres articles⁵⁸⁶.

Article 15. — Expression, par l'adhésion, du consentement à être lié par un traité

Le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité s'exprime par l'adhésion

a) lorsque le traité prévoit que ce consentement peut être exprimé par cet Etat ou cette organisation par voie d'adhésion;

b) lorsqu'il est par ailleurs établi que les organisations ou, selon le cas, les Etats et les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que ce consentement peut être exprimé par cet Etat ou cette organisation par voie d'adhésion; ou

c) lorsque toutes les parties sont convenues ultérieurement que ce consentement pourrait être exprimé par cet Etat ou cette organisation par voie d'adhésion.

Commentaire

L'article 15 du présent projet correspond aux dispositions de l'article 15 de la Convention de Vienne, et sa forme actuelle est le résultat d'un effort visant à simplifier le texte adopté en première lecture en réunissant en un seul les deux paragraphes consacrés, dans le texte précédent, aux deux types de traités visés par le projet d'articles. Comme la même règle s'applique à ces deux types de traités, ceux-ci ne sont pas désignés dans le nouveau texte simplifié. Un des membres de la Commission s'est abstenu lors de l'adoption du texte unifié; à son sens, il n'était pas possible d'envisager, dans le cas d'un traité conclu uniquement entre organisations internationales, l'adhésion ultérieure d'Etats à ce traité. Par ailleurs, de l'avis général, le présent projet ne devait pas viser une telle situation du moment que la Convention de Vienne n'avait pas prévu le cas correspondant de l'adhésion d'organisations internationales à des traités conclus uniquement entre Etats. Le texte de l'article 15 tel qu'il a été adopté en deuxième lecture comporte des modifications analogues à celles qui ont été apportées à d'autres articles⁵⁸⁷.

⁵⁸⁵ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 2, par. 8 et 9.

⁵⁸⁶ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 11, par. 4, et le commentaire de l'article 12, par. 3.

⁵⁸⁷ *Ibid.*

Article 16. — Echange ou dépôt des instruments de ratification, d'un acte de confirmation formelle, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion

1. A moins que le traité n'en dispose autrement, les instruments de ratification, d'un acte 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 contractants et les organisations contractantes;

b) de leur dépôt auprès du dépositaire; ou

c) de leur notification aux Etats contractants et aux organisations contractantes ou au dépositaire, s'il en est ainsi convenu.

2. A moins que le traité n'en dispose autrement, les instruments d'un acte 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 contractantes;

b) de leur dépôt auprès du dépositaire; ou

c) de leur notification aux organisations contractantes ou au dépositaire, s'il en est ainsi convenu.

Commentaire

Cet article du projet suit les dispositions de l'article 16 de la Convention de Vienne, en distinguant en deux paragraphes les deux sortes de traités visées. On a, dans le cas d'un acte de confirmation formelle, désigné l'instrument qui en établit l'existence par l'expression « instrument d'un acte de confirmation formelle »; cette formule est en harmonie avec l'expression « acte de confirmation formelle » figurant dans les articles 2 (par. 1, al. *b bis*), 11 et 14, puisque ces termes permettent d'éviter toute confusion avec la confirmation visée à l'article 8 et que, par ailleurs, comme on l'a déjà exposé⁵⁸⁸, ils tendent non pas à dénommer, mais à décrire, l'opération visée.

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 contractants et les organisations contractantes ou, selon le cas, les autres organisations contractantes et les Etats contractants y consentent.

2. Sans préjudice des articles 19 à 23, le consentement d'une organisation internationale à être liée par

⁵⁸⁸ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 2, par. 9.

une partie d'un traité entre des organisations internationales ne produit effet que si le traité le permet ou si les autres organisations 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.

Commentaire

Cet article traite, en quatre paragraphes, des deux questions distinctes qui font l'objet de l'article 17 de la Convention de Vienne, en considérant séparément les deux sortes de traités qui sont l'objet du présent projet d'articles.

Article 18. — Obligation de ne pas priver un traité de son objet et de son but avant son entrée en vigueur

Un Etat ou une organisation internationale doit s'abstenir d'actes qui priveraient un traité 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 exprimé 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.

Commentaire

Cet article suit le principe posé par l'article 18 de la Convention de Vienne. Comme dans le cas des articles 13 et 15 et pour des raisons analogues de simplification, le texte de cet article, tel qu'il apparaît à la suite d'une deuxième lecture à la présente session, est le résultat de la réunion des deux paragraphes que comportait le texte initial en un seul. En conséquence, ses dispositions visent « un traité » sans préciser de quel type de traité il s'agit.

SECTION 2. — RÉSERVES

Commentaire

1) Même pour les traités entre Etats la question des réserves a toujours été une question difficile et controversée et même les dispositions de la Convention de Vienne n'ont peut-être pas mis fin à toutes les

difficultés⁵⁸⁹. En ce qui concerne les traités auxquels des organisations internationales sont parties, les débats de la CDI ont été difficiles⁵⁹⁰; le texte finalement adopté sur la base d'un compromis n'a pas été adopté à l'unanimité au sein de celle-ci⁵⁹¹. La question avait été longuement débattue devant la Sixième Commission, et des positions éloignées les unes des autres avaient été exposées en 1977⁵⁹² : on y était revenu incidemment en 1978 et 1979⁵⁹³. Les observations écrites présentées par un certain nombre de gouvernements et d'organisations internationales⁵⁹⁴ reviennent sur cette question.

2) Avant d'examiner quelles sont les voies ouvertes en deuxième lecture à la Commission, il convient d'examiner si on ne peut tout de même pas recueillir quelques indications de la pratique, en dépit de la constatation communément admise que la pratique fait défaut. En effet, cette constatation n'est pas tout à fait exacte; il existe un certain nombre de cas où ces questions se sont posées. Certes, la valeur probante de ces cas est discutable : s'agissait-il dans les exemples que l'on va citer de véritables réserves, de véritables objections ou même de véritables organisations internationales ? On peut en discuter, mais il semble cependant difficile de prétendre que les problèmes des réserves sont tout à fait ignorés de la pratique.

3) Un intéressant avis juridique avait été adressé sous forme d'aide-mémoire au représentant permanent d'un Etat Membre par le Secrétaire général de l'ONU sur la « capacité juridique des institutions spécialisées en ce qui concerne les réserves à la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées »⁵⁹⁵. Les Etats, en devenant parties à cette convention, ont parfois formulé des réserves et plusieurs institutions spécialisées « ont fait objection à la réserve ». A la suite de diverses interventions, quatre

⁵⁸⁹ Voir P.-H. Imbert, *Les réserves aux traités multilatéraux. Evolution du droit et de la pratique depuis l'avis consultatif donné par la Cour internationale de Justice le 28 mai 1951*, Paris, Pedone, 1979; et *id.*, « La question des réserves dans la décision arbitrale du 30 juin 1977 relative à la délimitation du plateau continental entre la République française et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord », *Annuaire français de droit international*, 1978, Paris, vol. XXIV, p. 29.

⁵⁹⁰ Voir *Annuaire... 1975*, vol. I, p. 260 à 273, 1348^e à 1350^e séance; et *Annuaire... 1977*, vol. I, p. 70 à 104, 1429^e à 1435^e séance.

⁵⁹¹ Un membre de la Commission ne s'était pas rallié à la solution de compromis et avait proposé un autre texte (A/CN.4/L.253) [voir *Annuaire... 1977*, vol. II (2^e partie), p. 109 et 110, note 464, et p. 113 et 114, note 478].

⁵⁹² Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-deuxième session, Annexes*, point 112 de l'ordre du jour, doc. A/32/433, par. 169 à 177. Si certains représentants avaient appuyé le compromis présenté par la CDI (*ibid.*, par. 170), d'autres demandèrent un système plus strict dans le sens de celui visé à la note précédente (*ibid.*, par. 171), d'autres encore, un système libéral (*ibid.*, par. 172).

⁵⁹³ *Ibid.*, trente-troisième session, Annexes, point 114 de l'ordre du jour, doc. A/33/419, par. 228; et « Résumé thématique... » (A/CN.4/L.311) [cf. ci-dessus note 552], par. 175 et 176.

⁵⁹⁴ Voir l'annexe II du présent rapport.

⁵⁹⁵ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 33, p. 261.

⁵⁹⁶ Nations Unies, *Annuaire juridique*, 1964 (publication des Nations Unies, numéro de vente : 66.V.4), p. 276 et suiv.

Etats qui avaient ainsi formulé des réserves ont retiré celles-ci. C'est sur le plan des objections à des réserves que ces précédents peuvent être invoqués. Selon l'avis juridique du Secrétaire général :

La pratique [...] a établi [...] le droit d'exiger qu'une réserve incompatible avec les objectifs de la Convention et qui peut avoir pour conséquence de modifier unilatéralement les privilèges et immunités appartenant à ladite institution, ne puisse entrer en vigueur sans le consentement de cette institution⁵⁹⁷.

Comme cas d'objection d'une organisation internationale à une réserve formulée par un Etat, l'exemple de la Convention de 1947 peut se discuter parce que les institutions spécialisées ne sont généralement pas considérées comme « parties » à cette convention⁵⁹⁸. Mais même si on leur refuse cette qualité, il existe manifestement un lien conventionnel entre chacune d'entre elles et chaque Etat partie à la convention et c'est au titre de ce lien conventionnel que l'objection est faite⁵⁹⁹.

4) Un cas analogue s'était présenté un peu plus tard, mettant en cause des réserves, non seulement à la Convention de 1947, mais à la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies⁶⁰⁰. Le Secrétaire général de l'ONU, dans une lettre adressée à un représentant permanent d'un Etat Membre⁶⁰¹, a réagi encore plus directement à la position d'un Etat qui avait manifesté son intention d'adhérer à cette convention avec certaines réserves. Sans que le terme « objection » soit employé, le Secrétaire général indiqua que certaines réserves sont contraires à la Charte des Nations Unies et exerça une forte pression pour que la réserve soit retirée en signalant qu'il devrait saisir l'Assemblée générale de la question si, malgré son objection, la réserve était maintenue, et qu'il fallait envisager un accord complémentaire « aménageant » les dispositions de la convention conformément à la section 36 de celle-ci. Ce précédent a d'autant plus d'intérêt que la convention ne contient aucune disposition sur les réserves et les objections aux réserves et que les Etats parties ont fait d'assez nombreuses réserves⁶⁰².

5) Plusieurs précédents concernent la Communauté économique européenne, dont un au moins est particulièrement intéressant. La Communauté est partie à plu-

sieurs conventions multilatérales, dans des conditions généralement bien spécifiées. Certaines de ces conventions interdisent les réserves, ou spécifient d'une manière limitative les réserves autorisées; d'autres sont muettes⁶⁰³. La Communauté a déjà fait des réserves autorisées par de telles conventions⁶⁰⁴. Un cas particulier mérite quelque attention : il concerne la Convention douanière relative au transport international de marchandises sous le couvert de carnets TIR (Convention TIR), conclue à Genève le 14 novembre 1975⁶⁰⁵. Cette convention prévoit que les unions douanières ou économiques pourront devenir parties à la convention en même temps que tous les Etats membres ou après que ceux-ci seront devenus parties; elle n'autorise les réserves qu'à un seul article, relatif au règlement obligatoire des différends. La Bulgarie et la République démocratique allemande ont fait chacune une *déclaration* aux termes de laquelle :

[...] la possibilité prévue au paragraphe 3 de l'article 52 pour des unions douanières ou économiques de devenir parties contractantes à la Convention n'entraîne pour la Bulgarie [la République démocratique allemande] aucune obligation à l'égard desdites unions⁶⁰⁶.

Les Etats membres de la Communauté (qui étaient neuf à l'époque) ainsi que la Communauté ont formulé en commun une objection aux termes de laquelle :

De par son contenu, la déclaration faite par la Bulgarie [la République démocratique allemande] au sujet de l'article 52, paragraphe 3, offre toutes les apparences d'une réserve à cette disposition, alors qu'une telle réserve est expressément interdite par la Convention.

La Communauté et ses Etats membres estiment, par conséquent, que cette déclaration ne saurait en aucun cas leur être opposable et ils la considèrent dépourvue de tout effet⁶⁰⁷.

Il ne s'agit pas de discuter ni même d'examiner les problèmes juridiques soulevés par ce précédent. Il montre simplement que des organisations internationales (ou à tout le moins des organisations qui présentent certaines analogies avec des organisations internationales) peuvent être appelées à connaître de questions relatives aux réserves à un moment où l'on n'admettrait peut-être pas d'une manière unanime, même en ce qui concerne les

⁵⁹⁷ *Ibid.*, p. 277, par. 6.

⁵⁹⁸ L'avis juridique déclare :

« [...] les clauses et l'exécution de la Convention présentent pour chaque institution spécialisée le même intérêt juridique que pour un Etat partie, la question de savoir si chaque institution peut ou non être qualifiée, d'un point de vue strictement juridique, de « partie » à la Convention mise à part. » (*Ibid.*, par. 5.)

Voir aussi le rapport du Secrétaire général intitulé « Pratique suivie par les dépositaires au sujet des réserves », par. 23 à 25 (*Annuaire... 1965*, vol. II, p. 109, doc. A/5687, deuxième partie).

⁵⁹⁹ Voir l'opinion exprimée par le Rapporteur spécial dans son premier rapport (*Annuaire... 1972*, vol. II, p. 212, doc. A/CN.4/258), note 181.

⁶⁰⁰ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

⁶⁰¹ Nations Unies, *Annuaire juridique*, 1965 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.67.V.3), p. 249 et suiv.

⁶⁰² *Traité multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire — Etat, au 31 décembre 1970, des signatures, ratifications, adhésions, etc.* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.80.V.10), p. 35 et suiv.

⁶⁰³ Des exemples d'interdiction ont déjà été donnés dans le rapport de la Commission sur sa vingt-neuvième session (*Annuaire... 1977*, vol. II [2^e partie], p. 109, notes 458 à 462). On peut citer également la Convention sur la conservation des espèces migratrices appartenant à la faune sauvage, signée à Bonn le 23 juin 1979, qui, à l'article 1^{er}, par. 1, al. k, admet « toute organisation d'intégration économique régionale » comme partie; l'article XIV limite le droit de faire des réserves, mais spécifie que les réserves autorisées sont ouvertes à « tout Etat ou toute organisation d'intégration économique régionale [*International Protection of the Environment, Treaties and Related Documents*, B. Rüster, B. Simma et M. Bock, éd., Dobbs Ferry (N. Y.), Oceana Publications, 1981, vol. XXIII, p. 14 et 24]. Un Etat au moins (l'URSS) s'est opposé à la mention de telles organisations, et n'est pas devenu Etat contractant.

⁶⁰⁴ La Convention internationale pour la simplification et l'harmonisation des régimes douaniers, faite à Kyoto, le 18 mai 1973, autorise certaines réserves, et la Communauté, qui est partie à cette convention, a, à plusieurs reprises, accepté des « annexes » en utilisant la faculté de formuler des réserves (*Journal officiel des Communautés européennes*, Luxembourg, 18^e année, n° L 100, 21 avril 1975, p. 1; *ibid.*, 21^e année, n° L 160, 17 juin 1978, p. 13; et *ibid.*, 23^e année, n° L 100, 17 avril 1980, p. 27).

⁶⁰⁵ ECE/TRANS/17.

⁶⁰⁶ *Traité multilatéraux... (op. cit.)*, p. 336 et 337.

⁶⁰⁷ *Ibid.*, p. 337.

rapports entre Etats, que les règles de la Convention de Vienne sont devenues des règles coutumières du droit international. On peut simplement relever que ces précédents, notamment celui concernant la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées et la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, montrent que la formulation de ce qui peut être considéré comme des réserves ou des objections par des organisations internationales n'est pas une institution inconnue de nos jours.

6) A la présente session la Commission a procédé à nouveau à un examen général des articles adoptés en la matière des réserves en première lecture. D'une part, la difficulté du sujet, d'autre part les divergences apparues au sein de la Commission lors de la première lecture ainsi que les observations orales et écrites des gouvernements l'invitaient à accorder une particulière attention à ce sujet.

7) En dehors des sérieux problèmes rédactionnels qui se posaient à elle, la Commission a consacré un long débat au problème de fond qui concerne la question de la *formulation* des réserves (article 19 de la Convention de Vienne). En effet, il lui est apparu bien clairement que c'était cette question qui soulevait le plus de difficultés et que, pour lui apporter une réponse, il fallait à la fois choisir une solution de principe et admettre à celle-ci des exceptions.

8) En ce qui concerne le principe, on peut ou bien étendre aux organisations la liberté de formuler des réserves posées pour les Etats par l'article 19 de la Convention de Vienne ou bien au contraire poser pour les organisations la règle générale de l'interdiction des réserves. Dans l'une et dans l'autre solution des exceptions appropriées permettent d'en atténuer les conséquences.

9) En première lecture la Commission avait tenté d'établir un compromis entre deux tendances qui s'étaient manifestées en son sein, favorables l'une au principe de liberté, l'autre au principe d'interdiction. Elle avait ainsi retenu le principe de liberté pour les traités entre organisations internationales, et pour les réserves formulées par les Etats, mais institué un régime tantôt de liberté tantôt d'interdiction pour les réserves formulées par une organisation internationale à un traité entre Etats et organisations internationales.

10) Cette solution n'avait pas entraîné l'adhésion de tous les membres de la Commission et un membre avait proposé une série cohérente d'articles basée sur le principe de l'interdiction⁶⁰⁸.

11) De nombreuses observations avaient été présentées au sujet des articles adoptés en première lecture. On avait notamment souligné que les distinctions faites par la Commission ne se justifiaient pas logiquement et qu'elles mettaient en œuvre des critères qui manquaient de clarté. Par ailleurs, pour étendre la solution de compromis adoptée pour la formulation des réserves par les articles 19 et 19 *bis*, la Commission avait consacré un article 19 *ter*, sans analogue dans la Convention de

Vienne, à la formulation des objections aux réserves, et l'on a pu soutenir que les règles qu'il énonçait étaient inutiles, compliquées et peu claires.

12) Enfin, la Commission avait proposé dans les articles 19, 19 *bis* et 19 *ter* une description des traités pris en considération qui impliquait que ces articles et, par conséquent la formulation des réserves, ne s'appliquaient qu'aux traités multilatéraux. Or, s'il est certain que les réserves n'ont leur pleine signification que pour les traités multilatéraux, on a pu faire observer que la pratique n'ignorait pas les réserves aux traités bilatéraux, que la matière était l'objet de controverses et que la Convention de Vienne avait adopté une rédaction prudente sans prendre position.

13) Après avoir mûrement examiné à nouveau le problème, la Commission a réalisé en son sein un consensus et s'est ralliée à une solution plus simple que celle qu'elle avait adoptée en première lecture, assimilant, au point de vue de la formulation des réserves, les organisations internationales aux Etats.

14) Ainsi donc les règles énoncées par l'article 19 de la Convention de Vienne se trouvent étendues aux réserves formulées tant par des Etats que par des organisations internationales dans le cas des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou des traités conclus entre organisations internationales. Le principe de la liberté de formulation des réserves posé pour les Etats vaut pour les organisations internationales conformément au vœu exprimé par celles-ci et, semble-t-il, conformément à certaines indications de la pratique; les limites à cette liberté énoncées par les alinéas *a*, *b* et *c* de l'article 19 de la Convention de Vienne pour les Etats s'appliquent en termes identiques aux organisations internationales.

15) Cette modification de fond par rapport aux solutions arrêtées en première lecture par la Commission conduit à des simplifications rédactionnelles considérables. Il n'est en effet plus nécessaire de faire une distinction de principe entre les traités entre Etats et organisations internationales et les traités entre organisations internationales; on peut même parfois éviter de distinguer le cas des Etats et celui des organisations internationales. Les articles 19 et 19 *bis* adoptés en première lecture ont été ramenés à un seul, le nouvel article 19; l'article 19 *ter* adopté en première lecture et qui différenciait le régime de la formulation des objections aux réserves selon que l'objection émanait d'une organisation ou d'un Etat et selon qu'il s'agissait d'un traité entre les organisations internationales ou d'un traité entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales a été supprimé puisqu'il était devenu sans objet. Il a été par ailleurs possible soit comme conséquence directe de la modification de la solution adoptée en ce qui concerne la formulation des réserves, soit par une simplification purement rédactionnelle, d'alléger sensiblement le texte des autres articles relatifs aux réserves et notamment de ramener à un seul article les articles 20 et 20 *bis*, ainsi que les articles 23 et 23 *bis*.

⁶⁰⁸ A/CN.4/L.253 (cf. ci-dessus note 591).

Article 19. — Formulation des réserves

1. Un Etat, au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins

a) que la réserve ne soit interdite par le traité ou qu'il soit par ailleurs établi que les Etats et les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que la réserve était interdite;

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.

2. Une organisation internationale, au moment de signer, de confirmer formellement, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer, peut formuler une réserve, à moins

a) que la réserve ne soit interdite par le traité ou qu'il soit par ailleurs établi que les organisations ayant participé à la négociation ou, selon le cas, les Etats et les organisations ayant participé à la négociation étaient convenus que la réserve était interdite;

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.

Commentaire

L'article 19 remplace les articles 19 et 19 *bis* adoptés en première lecture. Ce n'est que pour des raisons de clarté que l'on a maintenu deux alinéas distincts pour le cas des Etats et pour celui des organisations internationales puisque les règles prévues pour ces deux cas sont substantiellement les mêmes. Le paragraphe 1 concernant les Etats diffère de l'article 19 de la Convention de Vienne seulement en ce qu'il mentionne à la fois dans son alinéa a les « Etats et les organisations ayant participé à la négociation »; le paragraphe 2 concernant les organisations internationales parle de « confirmer formellement », au lieu de « ratifier », et distingue dans l'alinéa a les deux cas de traités entre organisations internationales et traités entre Etats et organisations internationales.

Article 20. — Acceptation des réserves et objections aux réserves

1. Une réserve expressément autorisée par un traité n'a pas à être ultérieurement acceptée par les organisations contractantes, ou selon le cas, par les organisations contractantes et les Etats contractants, à moins que le traité ne le prévoie.

2. Lorsqu'il ressort de l'objet et du but d'un traité 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 n'en dispose autrement,

a) l'acceptation d'une réserve par un Etat contractant ou par une organisation contractante 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 ayant accepté la réserve si le traité est en vigueur ou lorsqu'il entre en vigueur pour l'auteur de la réserve et l'Etat ou l'organisation qui a accepté la réserve;

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 ou l'organisation qui a formulé l'objection et l'Etat ou l'organisation auteur de la réserve, à moins que l'intention contraire n'ait été nettement exprimée par l'Etat ou par l'organisation qui a formulé l'objection;

c) un acte exprimant le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par le traité et contenant une réserve prend effet dès qu'au moins un autre Etat contractant ou une organisation contractante ou, selon le cas, une autre organisation contractante ou un Etat contractant 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 Etat si ce dernier 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.

Commentaire

1) L'article 20, comme il a été indiqué plus haut⁶⁰⁹, résulte de la fusion en un seul article des articles 20 et 20 *bis* adoptés en première lecture. Comme dans la Convention de Vienne, il aborde le problème de l'acceptation des réserves et des objections aux réserves directement sans que dans les articles précédents on ait traité d'une manière ou d'une autre la question de la « formulation » des objections; il n'en était pas ainsi dans les articles adoptés en première lecture puisqu'un article 19 *ter*, maintenant éliminé, était consacré à cette question.

2) Si l'on compare l'article 20 dans sa forme actuelle et l'article 20 de la Convention de Vienne, on relève deux différences de fond⁶¹⁰ qui appellent quelques observa-

⁶⁰⁹ Voir le commentaire d'introduction de la section 2, par. 15.

⁶¹⁰ Il existe une autre différence de fond, déjà adoptée en première lecture et sur laquelle la CDI a jugé inutile de revenir, c'est l'élimination, au paragraphe 2, de toute différence au petit nombre d'Etats ayant participé à la négociation qui ne peut guère être transposée ni à des traités entre organisations ni à des traités entre Etats et organisations internationales. L'article 20, par. 2, de la Convention de Vienne a pour objet de soumettre à un régime particulier les traités pour lesquels « 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 ». Selon ce texte, deux indices du caractère de ce consentement sont retenus : le nombre restreint d'Etats ayant participé à la négociation, et l'objet et le but du traité; le deuxième indice est parfaitement valable pour les traités entre organisations internatio-

tions et des différences de rédaction qu'il suffit de mentionner. Ces dernières portent au paragraphe 3, al. *a* et *b*, sur la mention de l'organisation internationale à côté de celle de l'Etat et, aux paragraphes 1 et 3, al. *c*, sur la distinction du cas des traités entre organisations internationales et du cas des traités entre Etats et organisations internationales.

3) La première observation qui touche au fond est relative à l'absence, dans l'article 20 du projet, de toute disposition symétrique au paragraphe 3 de l'article 20 de la Convention de Vienne⁶¹¹. Une telle disposition avait déjà été omise dans le texte des articles 20 et 20 *bis* adoptés en première lecture. Toutefois, une telle omission se justifiait alors par la raison que la Commission avait écarté l'examen de l'hypothèse d'une organisation internationale dont un des membres au moins serait une organisation internationale⁶¹². Toutefois, comme on l'a indiqué précédemment, la Commission propose pour la première fois un article 5 symétrique de l'article 5 de la Convention de Vienne et, par là, elle fait tomber sous le coup des dispositions des présents articles les chartes constitutives des organisations dont au moins un membre serait une autre organisation internationale⁶¹³. En pure logique, l'article 20 devrait donc comporter un paragraphe 3 symétrique du paragraphe 3 de l'article 20 de la Convention de Vienne. Toutefois, la Commission a adopté l'article 5 sans exclure de revenir à sa prochaine session sur celui-ci et le cas échéant sur l'article 20 à la lumière des réflexions que cette initiative nouvelle pourrait susciter.

4) La deuxième observation qui touche au fond porte sur le paragraphe 4 de l'article 20. Cette disposition concerne les effets du silence gardé pendant un certain temps (douze mois) à l'égard d'une réserve formulée par un Etat contractant. En l'état du texte proposé en deuxième lecture, ce paragraphe (sauf la numérotation des deux paragraphes auxquels il se réfère) est identique au texte du paragraphe 5 de l'article 20 de la Convention de Vienne, et prévoit que

une réserve est réputée avoir été acceptée par un Etat si ce dernier 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.

La règle énoncée s'applique donc aux réserves formulées tant par une organisation internationale que par un Etat; mais le nouveau paragraphe 4 ne formule aucune règle en ce qui concerne l'acceptation d'une réserve par

(Suite de la note 610.)

nales ou entre Etats et organisations internationales, mais le premier ne l'est pas et a donc été éliminé. En effet, l'appréciation du caractère restreint d'une participation à une négociation ne peut être opérée selon la même mesure pour des traités entre Etats et pour des traités entre organisations internationales ou entre Etats et organisations internationales, puisque ces dernières réunissent déjà en leur sein une pluralité d'Etats.

⁶¹¹ «Lorsqu'un traité est un acte constitutif d'une organisation internationale et à moins qu'il n'en dispose autrement, une réserve exige l'acceptation de l'organe compétent de cette organisation. »

⁶¹² *Annuaire... 1977*, vol. II (2^e partie), p. 112, commentaire de l'article 20, par. 3.

⁶¹³ Voir ci-dessus le commentaire de l'article 5.

une organisation internationale du fait de l'absence d'indication de sa part pendant un certain temps. Le même paragraphe 4 adopté en première lecture assimilait sur ce point la situation des organisations internationales à celle des Etats.

5) Ce n'est qu'après un long débat que la majorité des membres de la Commission a accepté ce changement. Plusieurs observations orales et écrites s'étaient élevées contre l'assimilation, sous cet aspect, des organisations internationales aux Etats. On avait fait valoir que ce paragraphe établissait en réalité une « acceptation tacite » des réserves et que

Tout acte d'une organisation internationale concernant un traité auquel elle est partie devrait être exprimé clairement et sans ambiguïté par un acte de son organe compétent⁶¹⁴.

On observait également que le délai de douze mois était trop court pour pouvoir poser une règle d'acceptation tacite, puisque dans certains cas l'organe compétent d'une organisation internationale pour l'acceptation d'une réserve ne tenait pas toujours une session annuelle. On aurait donc pu envisager d'allonger au bénéfice des organisations internationales le délai de douze mois. A l'opposé on a observé que l'expiration du délai de douze mois agit moins comme une acceptation tacite que comme la prescription d'un droit et que l'on ne peut instituer au profit des organisations le privilège de maintenir d'une manière prolongée une situation d'incertitude sur la substance des engagements conventionnels. Au surplus on a fait observer que les considérations constitutionnelles propres à une organisation ne sauraient en tout cas être prises en considération lorsque celle-ci exprimait son consentement à être liée par un traité *postérieurement* à la formulation d'une réserve par l'un de ses partenaires. En effet, les organes compétents de l'organisation étaient avertis de la réserve lorsqu'ils ont pris la décision d'engager l'organisation et le silence gardé par eux est volontaire.

6) Finalement la Commission, sans repousser de ce fait le principe que même en matière conventionnelle des engagements peuvent naître pour une organisation de ses comportements⁶¹⁵, a gardé le silence dans le paragraphe 4 de l'article 20 sur les problèmes soulevés par l'absence prolongée d'objection d'une organisation internationale à une réserve formulée par un de ses partenaires. Elle a pensé que la pratique trouverait sans trop de peine des remèdes à la prolongation d'une situation dont les inconvénients ne devraient pas être exagérés⁶¹⁶.

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, 20 et 23

⁶¹⁴ Observations écrites de l'URSS, voir l'annexe II, sect. A, 14, du présent rapport, par. 2.

⁶¹⁵ Cette question devra être à nouveau examinée à propos de l'article 45.

⁶¹⁶ C'est surtout dans le cas visé au paragraphe 2 de l'article 20 que la prolongation des incertitudes concernant l'acceptation des réserves présente des inconvénients, puisqu'elle retarde la mise en vigueur du traité.

a) modifie pour l'Etat ou pour l'organisation internationale 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 l'Etat ou avec l'organisation 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'un Etat ou une organisation internationale qui a formulé une objection à une réserve ne s'est pas opposé à l'entrée en vigueur du traité entre lui-même ou elle-même et l'Etat ou l'organisation auteur de la réserve, les dispositions sur lesquelles porte la réserve ne s'appliquent pas entre l'auteur de la réserve et l'Etat ou l'organisation qui a formulé l'objection, dans la mesure prévue par la réserve.

Article 22. — Retrait des réserves et des objections aux réserves

1. A moins que le traité 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 que le traité n'en dispose autrement, une objection à une réserve peut à tout moment être retirée.

3. A moins que le traité n'en dispose ou qu'il n'en soit convenu autrement,

a) le retrait d'une réserve ne prend effet à l'égard d'un autre Etat contractant ou d'une organisation contractante ou, selon le cas, d'une autre organisation contractante ou d'un Etat contractant que lorsque cet Etat ou cette organisation en a reçu notification;

b) le retrait d'une objection à une réserve ne prend effet que lorsque l'Etat ou l'organisation qui a formulé la réserve a reçu notification de ce retrait.

Article 23. — Procédure relative aux réserves

1. La réserve, l'acceptation expresse d'une réserve et l'objection à une réserve doivent être formulées par écrit et communiquées aux Etats contractants et aux organisations contractantes et aux autres Etats et autres organisations ayant qualité pour devenir parties au traité.

2. Lorsqu'elle est formulée lors de la signature du traité sous réserve de ratification, d'un acte de confirmation formelle, d'acceptation ou d'approbation, une réserve doit être confirmée formellement par l'Etat ou par l'organisation qui en est l'auteur, au moment où il 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 d'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.

Commentaire des articles 21, 22 et 23

Ces trois articles ne comportent par rapport au texte adopté en première lecture que des modifications rédactionnelles qui ont toutes été adoptées de manière à alléger le texte. L'article 22 ne comporte plus que trois paragraphes au lieu de quatre et l'article 23 résulte dans sa nouvelle rédaction de la fusion des articles 23 et 23 *bis* adoptés en première lecture. Les nouveaux textes sont ainsi très proches des dispositions symétriques de la Convention de Vienne dont ils ne diffèrent que pour la mention de l'organisation internationale en plus de celle de l'Etat (art. 21, par. 1, al. a et b, et par. 3; art. 22, par. 1 et par. 3, al. b; art. 23, par. 1 et par. 2) ou par la distinction des traités entre organisations internationales et traités entre Etats et organisations internationales (art. 22, par. 3, al. a).

SECTION 3. — ENTRÉE EN VIGUEUR DES TRAITÉS ET APPLICATION À TITRE PROVISOIRE

Article 24. — Entrée en vigueur

1. Un traité entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixées par ses dispositions ou par accord entre les organisations ayant participé à la négociation ou, selon le cas, entre les Etats et les organisations ayant participé à la négociation.

2. A défaut de telles dispositions ou d'un tel accord, un traité 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 ou, selon le cas, pour tous les Etats et toutes les organisations internationales ayant participé à la négociation.

3. Lorsque le consentement d'un Etat ou d'une organisation internationale à être lié par un traité 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 qui réglementent l'authentification du texte, l'établissement du consentement à être lié par le traité, les modalités ou la date d'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

1. Un traité ou une partie d'un traité 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 ou, selon le cas, les Etats et les organisations ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière.

2. A moins que le traité n'en dispose autrement ou que les organisations ayant participé à la négociation ou, selon le cas, les Etats et les organisations ayant participé à la négociation, n'en soient convenus autrement, l'application à titre provisoire d'un traité ou d'une partie d'un traité à l'égard d'un Etat ou d'une organisation prend fin si cet Etat ou cette organisation notifie aux autres Etats et aux organisations, ou selon le cas, aux autres organisations et aux Etats entre lesquels le traité est appliqué provisoirement son intention de ne pas devenir partie au traité.

Commentaire des articles 24 et 25

Ces deux articles n'ont, à la suite de la deuxième lecture, subi aucune modification de fond. Leur rédaction a été sensiblement allégée par la fusion en un seul article d'une part des articles 24 et 24 *bis*, d'autre part des articles 25 et 25 *bis* adoptés en première lecture. Dans leur nouvelle rédaction les articles 24 et 25 ne diffèrent des textes correspondants de la Convention de Vienne que par une rédaction qui permet de tenir compte de la distinction des traités entre organisations internationales et

traités entre Etats et organisations internationales (art. 24, par. 1, 2 et 3; art. 25, par. 1, al. *b*, et par. 2).

TROISIÈME PARTIE
RESPECT, APPLICATION
ET INTERPRÉTATION DES TRAITÉS

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.

Commentaire

Ce texte reproduit la disposition correspondante de la Convention de Vienne. Il n'appelle aucun commentaire, sinon qu'il constitue, pourrait-on dire, une définition de l'essence même des traités, et qu'il reconnaît donc que les organisations internationales sont vraiment parties à des actes juridiques qui constituent véritablement des traités, même si leur participation comporte par rapport à celle des Etats quelques différences.

Chapitre IV

RESPONSABILITÉ DES ÉTATS

A. — Introduction : achèvement de la première lecture de la première partie du projet d'articles (Origine de la responsabilité internationale)

130. A sa trente-deuxième session, en 1980, la Commission a terminé la première lecture de la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des États⁶¹⁷, comme l'Assemblée générale le lui avait recommandé dans sa résolution 34/141 du 17 décembre 1979.

131. L'économie générale du projet avait été amplement développée dans le rapport de la Commission sur sa vingt-septième session⁶¹⁸. D'après le plan d'ensemble adopté par la Commission, la première partie du projet porte sur l'origine de la responsabilité internationale et a pour objet de déterminer sur la base de quelles données et dans quelles circonstances on peut établir, à la charge d'un État, l'existence d'un fait internationalement illicite, source, en tant que tel, d'une responsabilité internationale.

132. A sa trentième session, en 1978, conformément aux dispositions pertinentes de son statut, la Commission avait prié les gouvernements des États Membres 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 États pour faits internationalement illicites. Au paragraphe 8 de la section I de la résolution 33/139, du 19 décembre 1978, l'Assemblée générale avait fait sienne cette décision de la Commission. Les observations et commentaires reçus à la suite de cette demande ont été publiés sous forme de documents⁶¹⁹.

A sa trente-deuxième session, en 1980, ayant achevé la première lecture de l'ensemble de la première partie du projet, la Commission a décidé de renouveler aux gouvernements la demande d'observations et de commentaires concernant les dispositions des chapitres I, II et III, en les priant de bien vouloir les faire parvenir avant le 1^{er} mars 1981. En même temps, la Commission, conformément aux articles 16 et 21 de son statut, a décidé de transmettre les dispositions des chapitres IV et V, par l'intermédiaire du Secrétaire général, aux gouvernements des États Membres en les priant de communiquer leurs observations et commentaires sur ces dispositions avant le 1^{er} mars 1982.

⁶¹⁷ Voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 29 et suiv., chap. III, sect. C.

⁶¹⁸ Voir *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 60 à 64, document A/10010/Rev.1, par. 38 à 51.

⁶¹⁹ A/CN.4/328 et Add.1 à 4, reproduits dans *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie), p. 105.

Les observations et commentaires des gouvernements sur les dispositions figurant dans les différents chapitres de la première partie du projet permettront à la Commission d'entamer, en temps voulu, et sans pertes de temps excessives, la deuxième lecture de cette partie du projet. Au 24 juillet 1981, des commentaires et observations avaient été reçus de cinq gouvernements⁶²⁰.

B. — Commencement de l'étude de la deuxième partie du projet d'articles (Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale)

133. La deuxième partie du projet d'articles a 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'État (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 œuvre » 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 États 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 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.

134. Afin de poursuivre l'étude de la « responsabilité des États » et compte tenu de l'élection de l'ancien Rapporteur spécial comme juge à la CIJ, la Commission, à sa trente et unième session, en 1979, a nommé M. Willem Riphagen rapporteur spécial pour le sujet. A la trente-deuxième session, le Rapporteur spécial a présenté un rapport préliminaire⁶²¹, sur la base duquel la

⁶²⁰ Voir les observations de la Suède (A/CN.4/342), de la Bulgarie (A/CN.4/342/Add.1), de la Mongolie (A/CN.4/342/Add.2), de la République fédérale d'Allemagne (A/CN.4/342/Add.3) et de la Tchécoslovaquie (A/CN.4/342/Add.4) [reproduites dans *Annuaire... 1981*, vol. II (1^{re} partie)].

⁶²¹ Voir *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie), p. 105, doc. A/CN.4/330.

Commission a passé en revue toute une série de questions générales et préliminaires que pose l'étude de la deuxième partie du projet relative au contenu, aux formes et aux degrés de la responsabilité internationale. Les vues exprimées à cette occasion par les membres de la Commission sont consignées dans les comptes rendus des séances de la trente-deuxième session⁶²².

135. Dans son rapport préliminaire, le Rapporteur spécial analysait d'une façon générale les diverses nouvelles relations juridiques (c'est-à-dire les droits nouveaux et les obligations correspondantes nouvelles) qui peuvent naître d'un fait internationalement illicite d'un Etat, tel qu'il est défini dans la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats⁶²³.

136. Après avoir relevé dès le départ un certain nombre de circonstances qui, en principe, ne concernent pas l'application de la première partie⁶²⁴ mais qui sont pertinentes pour la deuxième partie, le Rapporteur spécial a énuméré trois paramètres des nouvelles relations juridiques qui peuvent naître du fait internationalement illicite d'un Etat, le premier étant les nouvelles obligations de l'Etat dont le fait est internationalement illicite, le deuxième les nouveaux droits de l'Etat « lésé » et le troisième la position des Etats « tiers » à l'égard de la situation créée par le fait internationalement illicite.

137. En dressant une liste des nouvelles relations juridiques susceptibles de naître du fait illicite d'un Etat, le Rapporteur spécial a examiné : l'obligation de « réparer » sous ses diverses formes (premier paramètre), le principe de la non-reconnaissance, l'*exceptio non adimpleti contractus* et d'autres « contre-mesures » (deuxième paramètre), et le droit — éventuellement même l'obligation — des Etats « tiers » d'adopter une position de non-neutralité (troisième paramètre).

⁶²² Voir *Annuaire... 1980*, vol. I, p. 67 à 91, 1597^e à 1601^e séances.

⁶²³ Les grandes lignes du rapport préliminaire du Rapporteur spécial et l'examen que lui a consacré la Commission sont exposés dans *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 60 et 61, par. 35 à 48.

⁶²⁴ Le Rapporteur spécial notait toutefois qu'un certain nombre de ces circonstances — comme l'origine conventionnelle ou autre de l'obligation violée, le contenu de cette obligation, la gravité de la violation réelle de cette obligation — pouvaient intéresser la détermination des nouvelles relations juridiques dans la deuxième partie. Il rappelait aussi que certains articles de la première partie — notamment art. 11, par. 2; art. 12, par. 2; art. 14, par. 2 — pouvaient soulever la question de savoir si le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité des Etats pour ce comportement qui implique une « participation » sont les mêmes que pour un autre comportement internationalement illicite et que des questions semblables se posaient à propos des cas de participation d'un Etat au fait internationalement illicite d'un autre Etat (art. 27 et 28). Il était, en outre, rappelé dans le rapport que, lors de la rédaction des articles du chapitre V de la première partie — intitulé « Circonstances excluant l'illicéité » —, la Commission n'avait, de propos délibéré, pas pris de décision sur le point de savoir si l'acte d'un Etat commis en pareille circonstance entraînerait néanmoins de nouvelles relations juridiques analogues à celles qui découlent d'un fait internationalement illicite. Il était recommandé, dans le rapport, que ces nouvelles relations juridiques soient traitées dans la deuxième partie du projet d'articles, plutôt que dans le cadre de l'examen du sujet intitulé « Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international ». (*Ibid.*, par. 36.)

138. Le rapport abordait ensuite le problème de la « proportionnalité » entre le fait illicite et la « réponse » correspondante, et examinait à cet égard les limitations des réponses admissibles : limitations en vertu de la protection particulière accordée par une règle de droit international à l'objet de la réponse; en vertu d'un lien établi par une règle de droit international entre l'objet de la violation et l'objet de la réponse; et en vertu de l'existence d'une forme d'organisation internationale *lato sensu*.

139. Enfin, le rapport abordait la question de la perte du droit d'invoquer la nouvelle relation juridique, résultant en droit international d'un fait illicite, proposant que cette matière soit traitée de préférence dans le cadre de la troisième partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats (mise en œuvre de la responsabilité des Etats).

140. L'examen du rapport par la Commission, qui avait un caractère préliminaire, a mis en évidence la nécessité d'établir un plan de travail concret pour le sujet. Il a été généralement admis que, pour rédiger les articles de la deuxième partie, la Commission devait prendre pour point de départ les articles de la première partie qu'elle avait déjà adoptés à titre provisoire en première lecture, bien qu'au cours de la deuxième lecture des révisions de nouveaux remaniements et des adaptations ne fussent évidemment pas exclus.

141. Il a été noté en outre que, si la responsabilité des conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international pouvait inclure l'obligation pour un Etat de réparer, tout « chevauchement » possible avec l'examen, dans la deuxième partie des articles sur la responsabilité des Etats, de l'obligation de réparation consécutive à un fait illicite, ou même à un fait dont l'illicéité a été exclue dans les circonstances décrites dans le chapitre V de la première partie, ne présenterait pas d'inconvénient.

142. Certains membres de la Commission ont exprimé des doutes quant à l'opportunité pour la Commission d'examiner en détail les « contre-mesures », le droit international se fondant moins sur la notion de sanction et de punition que sur celle de réparation du préjudice causé. Cependant, d'autres membres ont estimé que le deuxième et le troisième paramètres étaient importants pour la deuxième partie.

143. Il a été généralement admis que le principe de la proportionnalité était à la base de toute la question du contenu, des formes et des degrés de la responsabilité, bien que certains membres aient contesté son caractère de règle de droit international ou aient été enclins à le considérer comme une règle primaire, plutôt que comme une règle secondaire.

144. Plusieurs membres ont souligné qu'il fallait éviter d'énoncer des règles primaires dans le cadre de la deuxième partie. Cependant, on a estimé qu'une classification, selon leur contenu, des obligations primaires auxquelles un fait d'un Etat n'était pas conforme était

inévitables quand on déterminait les relations juridiques nouvelles découlant de la violation de ces obligations.

C. — Examen du sujet à la présente session

145. A sa présente session, la Commission a été saisie du deuxième rapport que le Rapporteur spécial soumettait à son examen (A/CN.4/344)⁶²⁵. Dans le chapitre II de son rapport, le Rapporteur spécial proposait cinq articles sur le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité internationale. Les trois premiers de ces articles constituaient le chapitre I^{er}, intitulé « Principes généraux »⁶²⁶. Les deux autres constituaient le chapitre II, intitulé « Obligations de l'Etat qui a commis un fait internationalement illicite »⁶²⁷.

⁶²⁵ Reproduit dans *Annuaire... 1981*, vol. II (1^{re} partie).

⁶²⁶ Ces trois articles étaient libellés comme suit :

« Article premier

« La violation d'une obligation internationale par un Etat ne porte pas atteinte, en tant que telle et à l'égard de cet Etat, à [l'existence de] cette obligation.

« Article 2

« Une règle de droit international, qu'elle soit d'origine coutumière, conventionnelle ou autre, qui impose une obligation à un Etat peut aussi déterminer expressément ou implicitement les conséquences juridiques de la violation de cette obligation.

« Article 3

« La violation d'une obligation internationale par un Etat ne prive pas, en soi, cet Etat de ses droits en vertu du droit international. »

⁶²⁷ Ces deux articles étaient libellés comme suit :

« Article 4

« Sans préjudice des dispositions de l'article 5,

« 1. L'Etat qui a commis un fait internationalement illicite est tenu

« a) de cesser ce fait, de libérer les personnes et de restituer les objets détenus de ce fait, et d'empêcher que les effets dudit fait ne se prolongent;

« b) sous réserve de l'article 22 de la première partie des présents articles, d'ouvrir les recours prévus ou admis par son droit interne; et

« c) de rétablir l'état qui existait avant que la violation n'ait été commise.

« 2. Dans la mesure où il est matériellement impossible à l'Etat d'agir conformément aux dispositions du paragraphe 1 du présent article, cet Etat paie à l'Etat lésé une somme d'argent correspondant à la valeur qu'aurait l'exécution de ces obligations.

« 3. Dans le cas mentionné au paragraphe 2 du présent article, l'Etat donne, en outre, satisfaction à l'Etat lésé sous forme d'excuses et de garanties appropriées contre le renouvellement de la violation.

« Article 5

« 1. Si le fait internationalement illicite constitue une violation d'une obligation internationale concernant le traitement qu'un Etat doit réserver [dans le cadre de sa juridiction] à des étrangers, personnes physiques ou morales, l'Etat qui a commis cette violation a la faculté soit de s'acquitter de l'obligation mentionnée au paragraphe 1, alinéa c, de l'article 4, soit d'agir conformément au paragraphe 2 de l'article 4.

146. Après un bref examen du premier rapport (préliminaire), des observations de la CDI sur ce rapport et des observations de la Sixième Commission sur le sujet, le Rapporteur spécial s'est principalement occupé, dans le deuxième rapport, du premier paramètre, c'est-à-dire des nouvelles obligations de l'Etat qui est réputé avoir commis un acte internationalement illicite engageant sa responsabilité internationale (l'Etat « auteur »). Le Rapporteur spécial a aussi suggéré qu'il convenait de commencer la deuxième partie du projet d'articles par trois règles « préliminaires » (art. 1 à 3)⁶²⁸ servant de cadre aux autres chapitres de la deuxième partie, qui traitent séparément de chacun des trois paramètres esquissés dans le rapport préliminaire.

147. A titre d'introduction à ces règles préliminaires, le Rapporteur spécial a souligné la différence fondamentale de structure qui existe entre le droit international et n'importe quel système de droit interne. Il a également relevé l'interdépendance — et l'objectif essentiellement concordant — des règles distinctes du point de vue méthodologique que sont les « règles primaires », les « règles relatives à l'origine de la responsabilité des Etats », les « règles concernant le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité des Etats » et les « règles de mise en œuvre de la responsabilité des Etats ». Le Rapporteur spécial a aussi noté que la « règle de la proportionnalité », qui était à la base des réponses du droit international à des violations de ses règles primaires, devait être entendue dans un sens plutôt négatif, car elle excluait certaines réponses particulières à des violations particulières.

148. Le Rapporteur spécial a indiqué ensuite les raisons de l'introduction des trois règles préliminaires, à savoir l'article 1^{er} et l'article 3, relatifs au maintien en vigueur, malgré la violation, des droits et obligations primaires des Etats concernés, et l'article 2, concernant les éventuels régimes spéciaux et autonomes de conséquences juridiques liées à la non-exécution des obligations dans un domaine déterminé.

149. Le Rapporteur spécial est ensuite passé au *premier paramètre* et a analysé les trois degrés qui lui sont associés, à savoir l'obligation de mettre un terme à la violation, l'obligation de « réparer » et les obligations d'assurer la *restitutio in integrum stricto sensu* et de « donner satisfaction » sous forme d'excuses et de garantie contre le renouvellement de la violation.

150. Cette analyse, après avoir été confrontée à la pratique des Etats, aux décisions judiciaires et arbitrales et à la doctrine, a abouti aux articles 4 et 5 proposés⁶²⁹.

« 2. Si toutefois dans le cas mentionné au paragraphe 1 du présent article,

« a) le fait illicite a été commis dans l'intention de causer directement préjudice à l'Etat lésé, ou si

« b) les recours, visés au paragraphe 1, alinéa b, de l'article 4, ne sont pas conformes à une obligation internationale de l'Etat d'offrir des recours efficaces, et que l'Etat intéressé exerce la faculté d'agir conformément au paragraphe 2 de l'article 4,

« le paragraphe 3 dudit article s'applique. »

⁶²⁸ Voir ci-dessus note 626.

⁶²⁹ Voir ci-dessus note 627.

151. Le paragraphe 1 de l'article 4 fait référence aux obligations nouvelles tendant à une exécution tardive de l'obligation primaire initiale (mettre un terme à la violation *stricto sensu*; mettre un terme à la violation *lato sensu* et *restitutio in integrum, stricto sensu*). Les paragraphes 2 et 3 de l'article 4 font référence aux obligations nouvelles tendant à une exécution de remplacement (réparation *ex nunc*, réparation *ex tunc* et réparation *ex ante*).

152. Le paragraphe 1 de l'article 5 s'écarte des règles générales contenues à l'article 4 dans le cas d'une violation d'obligations dans une domaine particulier (traitement des étrangers) en laissant dans ce cas à l'Etat auteur le choix entre le rétablissement de la situation antérieure à la violation et la réparation sous forme pécuniaire. S'il opte pour cette dernière solution, l'Etat auteur, en vertu du paragraphe 2 de l'article 5, doit en outre donner satisfaction dans les cas où le fait illicite est aggravé par l'une ou l'autre des circonstances énoncées aux alinéas *a* et *b*.

153. Le deuxième rapport du Rapporteur spécial a été examiné par la Commission de sa 1666^e à sa 1670^e séance, du 4 au 11 juin 1981, et à ses 1682^e à 1684^e séances, du 1^{er} au 3 juillet 1981. La Commission a décidé d'examiner ensemble les articles 1 à 3.

154. Il a été suggéré, et généralement accepté, de commencer la deuxième partie du projet d'articles par un article qui établirait un lien entre les articles de la première partie et ceux de la deuxième partie en déclarant qu'« un fait internationalement illicite d'un Etat fait naître des obligations pour cet Etat et des droits pour les autres Etats conformément aux articles ci-après ».

155. La question de savoir s'il était judicieux de faire figurer les articles 1 à 3 dans un chapitre liminaire placé en tête de la deuxième partie a donné lieu à une discussion nourrie et d'importantes divergences de vues sont apparues. Alors que la plupart des membres estimaient que les idées fondamentales des articles 1 à 3 devaient être exprimées d'emblée pour servir de cadre aux dispositions des autres chapitres de la deuxième partie, d'autres ont émis des doutes quant à l'opportunité d'introduire des articles de ce type dans un premier chapitre.

156. Il a été suggéré de regrouper les articles 1 et 3 en un seul article traitant à la fois des obligations et des droits de l'Etat auteur, de l'Etat lésé et des Etats tiers, et disposant que ces droits et obligations ne pouvaient être affectés par une violation *que* dans la mesure où les autres articles de la deuxième partie le stipulaient. Cela permettrait aussi d'éviter l'impression donnée par le libellé actuel des articles 1 et 3, qui semblaient tendre à protéger l'Etat auteur.

157. En ce qui concerne l'article 2, il a été généralement reconnu qu'une règle déterminée ou une série de règles de droit international établissant une obligation

internationale pouvait en même temps régir les conséquences juridiques d'une violation de cette obligation en s'écartant des règles générales qui seraient incorporées dans les articles de la deuxième partie du projet. La question a cependant été posée de savoir s'il fallait le préciser d'emblée ou dans une autre partie du projet d'articles.

158. Au cours de la discussion sur les articles 4 et 5, plusieurs membres ont déclaré qu'ils préféraient aborder la question des obligations nouvelles de l'Etat auteur nées d'un fait internationalement illicite plutôt du point de vue des droits nouveaux dont jouissent l'Etat lésé et éventuellement des Etats tiers, et qui leur permettent d'exiger un certain comportement de l'Etat auteur après la violation. Alors que dans la première partie concernant l'origine de la responsabilité internationale, il était généralement sans importance de savoir envers quel(s) Etat(s) l'obligation primaire existait, cette question était essentielle lorsqu'il s'agissait des conséquences juridiques d'une violation d'une telle obligation primaire. De toute évidence, il resterait nécessaire en suivant cette approche de spécifier quel comportement de l'Etat auteur pourrait être exigé par l'Etat lésé et, éventuellement, par des Etats tiers. De plus, cette approche pourrait laisser en suspens la question de savoir si l'Etat lésé (ou, selon le cas, des Etats tiers) devrait d'abord exiger de l'Etat auteur le comportement ainsi spécifié avant de prendre toute autre mesure pour réagir à la violation. A cet égard, un membre a été d'avis que toute contre-mesure légitime pouvait toujours être prise *avant* une demande de *restitutio in integrum* ou de réparation.

159. Des doutes ont également été exprimés au sujet de l'article 5 tel qu'il a été proposé. Alors que certains membres n'estimaient pas que la violation d'une obligation concernant le traitement qu'un Etat doit accorder aux étrangers avait, dans le cadre du premier paramètre, des conséquences juridiques différentes de celles d'une violation d'une autre obligation internationale, d'autres membres se sont demandé si le régime spécial de l'article 5 ne devait pas aussi s'appliquer dans les cas de violation d'obligations internationales autres que celles visées au paragraphe 1 de cet article.

160. Il a également été estimé que le paragraphe 1, al. *b*, de l'article 4 et le paragraphe 2, al. *b*, de l'article 5 donnaient l'impression que l'état du droit interne d'un Etat influait sur la portée de ses obligations en droit international. A cet égard, il a été rappelé que l'article 22 de la première partie du projet d'articles (Epuisement des recours internes) traitait de l'*existence* ou *non-existence* d'une violation d'une obligation internationale de résultat et uniquement dans le cas où ce résultat ou un résultat équivalent peut être acquis par un comportement ultérieur de l'Etat.

161. A l'issue du débat, la Commission a décidé de renvoyer les articles 1 à 5 au Comité de rédaction (voir ci-dessus par. 12).

Chapitre V

RESPONSABILITÉ INTERNATIONALE POUR LES CONSÉQUENCES PRÉJUDICIALES DÉCOULANT D'ACTIVITÉS QUI NE SONT PAS INTERDITES PAR LE DROIT INTERNATIONAL

A. — Introduction

162. La CDI avait commencé l'examen du sujet intitulé « Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international » à sa trentième session, en 1978, conformément à la résolution 32/151 de l'Assemblée générale, du 19 décembre 1977. A cette session, la Commission avait créé un groupe de travail pour examiner la question des travaux futurs sur le sujet; elle avait également nommé M. Robert Q. Quentin-Baxter rapporteur spécial sur le sujet. Au paragraphe 5 de sa résolution 34/141 du 17 décembre 1979, l'Assemblée générale avait prié la Commission de poursuivre ses travaux sur les autres questions inscrites à son programme de travail, parmi lesquelles figurait le sujet susmentionné⁶³⁰.

163. A sa trente-deuxième session, en 1980, la Commission était saisie d'un rapport préliminaire du Rapporteur spécial⁶³¹, et elle a tenu un débat général sur les questions que posait ce rapport et sur des questions se rapportant à l'ensemble du sujet⁶³².

164. Au paragraphe 4, al. d, de sa résolution 35/163 du 15 décembre 1980, l'Assemblée générale a recommandé à la CDI de poursuivre ses travaux sur le sujet, en tenant compte des vues exprimées lors des débats à l'Assemblée générale.

B. — Examen du sujet à la présente session

165. A la présente session, la Commission était saisie du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/346 et Add.1 et 2)⁶³³, composé de quatre chapitres et contenant le texte d'un projet d'article 1^{er} intitulé « Champ d'application des présents articles ». Dans le chapitre 1^{er}, le Rapporteur spécial examine les rapports entre son sujet et le régime de la responsabilité des Etats, exposant notamment les difficultés suscitées par l'utilisation de la notion de « responsabilité objective » et l'emploi d'autres expressions analogues relevées dans la

⁶³⁰ Pour l'historique des travaux de la Commission sur le sujet jusqu'en 1980, voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 154, par. 123 à 130.

⁶³¹ Voir *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie), p. 243, doc. A/CN.4/334 et Add.1 et 2.

⁶³² Pour le compte rendu du débat de la Commission, voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 155 à 157, par. 131 à 144.

⁶³³ Reproduit dans *Annuaire... 1981*, vol. II (1^{re} partie).

doctrine. Au chapitre II, qui traite de l'intersection du préjudice et de l'illicéité, il se reporte à l'*Affaire de la fonderie de Trail (Trail Smelter)*, qu'il analyse. Au chapitre III, il insiste sur l'importance d'un juste équilibre des intérêts en présence pour le règlement des questions de préjudice transfrontière. Au chapitre IV, enfin, le Rapporteur spécial cherche à déterminer la nature et la portée du sujet sur la base des considérations développées dans les chapitres précédents, à partir desquelles il a élaboré le texte d'un article concernant le champ de sujet⁶³⁴.

1. CARACTÈRE GÉNÉRAL DU DEUXIÈME RAPPORT

166. Le deuxième rapport soumis par le Rapporteur spécial a été examiné par la Commission de sa 1685^e à sa 1687^e séance, du 6 au 9 juillet 1981, et à sa 1690^e séance, le 14 juillet 1981. En présentant ce rapport, le Rapporteur spécial a indiqué qu'il y avait développé les thèmes esquissés dans son rapport préliminaire. Ce faisant, il avait eu présente à l'esprit l'opinion dominante de la Commission selon laquelle il fallait essayer de dégager le principe de base en se plaçant dans une optique générale, même si actuellement la pratique des Etats était insignifiante en dehors des domaines ayant trait à l'exploitation et à la gestion de l'environnement. La question de savoir si le développement rapide de la pratique conventionnelle dans ces domaines ne reposait sur aucun principe ou s'il obéissait à des règles plus générales de droit international coutumier était une question qui prêtait à controverse : le Rapporteur spécial s'était donc attaché à l'examen non de la pratique conventionnelle mais à celui d'autres aspects du développement du droit.

167. Le Rapporteur spécial a indiqué qu'il y avait déjà un large accord quant aux objectifs poursuivis. L'ancienne notion d'atteinte à la souveraineté ne permettait plus de réglementer de façon satisfaisante les conséquences pour d'autres Etats d'activités menées sur le territoire ou sous le contrôle d'un Etat. De nombreux types d'activités légitimes menées à l'intérieur des frontières d'un Etat ou par ses ressortissants dans des zones situées au-delà des limites de sa souveraineté nationale pouvaient causer des pertes ou des dommages à d'autres Etats et à leurs ressortissants. Le principe selon lequel les Etats étaient libres de conduire leurs propres affaires

⁶³⁴ Pour le texte de l'article proposé par le Rapporteur spécial, voir ci-dessous note 641.

sans nuire à autrui occupait une place centrale, mais il n'était pas susceptible d'une application sous forme de règles strictes : la véritable liberté de chaque communauté nationale dépendait de la réalisation d'un juste équilibre entre la réglementation excessive d'activités bénéfiques pouvant avoir des conséquences préjudiciables par-delà les frontières nationales et l'imposition excessive de semblables conséquences ayant leur origine dans d'autres Etats ou provoquées par des ressortissants d'autres Etats. La politique juridique consistait donc à se tenir à distance de ces deux extrêmes, en évitant autant que possible d'émettre des interdictions, tout en cherchant à réduire au minimum les conséquences préjudiciables et en prévoyant une réparation lorsque ces conséquences se produisaient néanmoins.

168. Le Rapporteur spécial a noté qu'en fait les Etats réglaient souvent par voie d'accord les conditions dans lesquelles devaient être menées les activités présentant des risques. En concluant ainsi un accord et en l'observant, ils excluaient dans leurs relations mutuelles les possibilités d'illicéité, en leur substituant des obligations en cas de conséquences préjudiciables découlant d'activités non interdites par le droit international. Lorsqu'une perte ou un dommage se produisait dans des situations qui n'étaient pas couvertes par un régime conventionnel, les questions qui n'auraient pu être réglées par un tel régime pouvaient l'être librement. La question qui se posait, et qui ne relevait pas du champ du présent sujet, était de savoir si les conséquences préjudiciables avaient leur origine dans un fait illicite. Il arrivait, cependant, qu'une indemnité fût demandée et payée — bien que cela fût généralement sans reconnaissance de responsabilité — simplement sur la base du fait que la perte ou le dommage était causé par une activité menée sur le territoire ou sous le contrôle du pays payeur.

169. Le Rapporteur spécial a aussi noté que généralement, en pareil cas, la réclamation aurait pu aussi bien être formulée en termes de réparation pour fait illicite; mais que cette possibilité devait parfois être écartée, soit parce qu'il existait des circonstances excluant l'illicéité, soit parce que le dommage ne pouvait être attribué à l'Etat. Ces cas-là étaient donc particulièrement significatifs, et l'on faisait généralement valoir que la responsabilité devait alors reposer sur un principe indépendant des règles classiques de la responsabilité des Etats pour fait illicite. Ce principe de la responsabilité dite « objective », « purement causale », « absolue », « sans faute » ou « pour risque » étant considéré comme allant à l'encontre de la doctrine traditionnelle, on souhaitait évidemment trouver un autre principe qui limiterait le champ d'application du premier. Les critères le plus souvent proposés étaient ceux de « risques exceptionnels » et d'« utilisateur non naturel », sans que l'on soit parvenu à définir ces critères de manière acceptable. Comme le Rapporteur spécial l'avait souligné dans son rapport préliminaire, le « préjudice » était lui-même une notion relative, qui, si elle était suffisamment claire dans certaines situations, variait avec les connaissances et les moyens techniques et aussi avec les ressources et

les priorités des communautés d'intérêt nationales et internationales.

2. QUESTIONS PRÉLIMINAIRES

170. Pour éviter que le développement du présent sujet n'aille à l'encontre des principes classiques du droit international, le Rapporteur spécial avait continué de suivre deux lignes de conduite, qui toutes deux avaient été généralement approuvées par la Commission lors de l'examen du rapport préliminaire. La première était le respect de la distinction entre règles « primaires » et règles « secondaires », qui avait été établie et utilisée par la Commission pour l'élaboration du projet d'articles sur la responsabilité des Etats (première partie)⁶³⁵. Selon cette distinction, les règles « secondaires » sont celles que la survenance du fait illicite met en jeu : un fait qui n'est pas interdit ne peut donc être source de responsabilité que lorsqu'une règle « primaire » d'obligation le prévoit. L'intérêt de cette distinction technique était simplement qu'elle permettait d'établir une relation correcte entre le sujet à l'examen et celui de la responsabilité des Etats. Les deux sujets ne sont pas sur le même plan et les règles développées au titre du sujet à l'examen ne peuvent prétendre déroger aux règles universelles de la responsabilité des Etats.

171. Il y a eu quelques échanges de vues à la Commission au sujet de la valeur et des limites de la distinction entre règles « primaires » et règles « secondaires ». Comme toutes les abstractions, elle pouvait fausser la vision des choses aussi bien que faire la lumière. Plusieurs membres n'étaient pas convaincus qu'il avait été possible de respecter parfaitement cette distinction, même dans le cas du projet d'articles sur la responsabilité des Etats (première partie). Un membre a fait observer que le fait qu'une règle soit classée « primaire » ou « secondaire » n'influe pas sur la qualité ou la valeur de cette règle. Mais l'opinion selon laquelle les règles élaborées au titre du sujet à l'examen ne devaient pas avoir pour effet de déroger aux règles de la responsabilité des Etats n'a pas suscité d'objections. On a dit aussi que ces règles seraient des règles auxiliaires de caractère essentiellement procédural. Dans cette mesure, elles pouvaient être considérées comme ayant la qualité de règles secondaires en un sens général et non technique.

172. La deuxième ligne de conduite du Rapporteur spécial consistait à appliquer, dans chaque situation pouvant relever du sujet à l'examen, le critère du devoir de précaution ou de diligence suffisante. Il existait, après tout, une analogie frappante, bien qu'imparfaite, entre la responsabilité de l'Etat concernant le traitement des étrangers se trouvant sur son territoire et sa responsabilité en cas de préjudice ayant pris naissance sur son territoire ou sous son contrôle et atteignant par-delà ses frontières d'autres Etats et leurs ressortissants. La deuxième catégorie de cas était en principe plus grave encore que la première, parce que ceux qui subissaient la perte ou le préjudice n'avaient pas pris l'initiative de se

⁶³⁵ Voir *Annuaire...* 1973, vol. II, p. 171 et 172, doc. A/9010/Rev. I, par. 40.

rendre sur le territoire ou de se placer sous le contrôle de l'Etat où le préjudice prenait naissance. Dans les deux cas, cependant, les règles traditionnelles de la responsabilité des Etats exigeaient plus que la preuve de l'existence d'un lien de causalité : il fallait encore montrer que l'Etat sur le territoire ou sous le contrôle duquel le préjudice avait pris naissance aurait pu prévenir ce préjudice.

173. Selon le Rapporteur spécial, chaque fois qu'un Etat sur le territoire ou sous le contrôle duquel un préjudice transfrontière important prend naissance a connaissance de ce préjudice, ou a les moyens d'en avoir connaissance, et a aussi la possibilité d'agir, la règle énoncée par la CIJ dans l'affaire du *Détroit de Corfou*⁶³⁶ est que la condition selon laquelle le fait doit être attribuable à cet Etat est remplie. Il va de soi qu'il n'est pas nécessaire de présenter cette règle, qui a un caractère objectif, comme étant l'expression d'un devoir de diligence. Un membre de la Commission a bien insisté sur le fait que, dans n'importe quel contexte, la mention d'un devoir de diligence fait appel à des considérations qui ont une valeur morale, mais non pas juridique. Néanmoins, il n'est pas facile, même dans le contexte limité du sujet à l'examen, de s'abstenir de faire mention du devoir de diligence; en effet, les auteurs de toutes tendances d'opinion s'accordent à reconnaître — et la pratique des traités multilatéraux le confirme — que le degré de diligence ou de vigilance requis d'un Etat croît en proportion du risque que l'on sait être associé à la conduite de telle ou telle activité particulière. C'est là une remarque qui a été faite aussi par plusieurs membres de la Commission.

174. Quoi qu'il en soit et comme certains membres de la Commission l'ont noté, en mettant l'accent sur l'obligation de diligence, le Rapporteur spécial avait eu principalement pour but d'établir un lien plus étroit entre le sujet à l'examen et les règles classiques du droit international, de telle sorte que la question de la responsabilité objective puisse être appréciée dans la ligne d'une tradition. Il est certain que lorsqu'un préjudice transfrontière est chronique ou perpétuellement latent ou qu'il a donné lieu à des communications entre gouvernements, le fait pour l'Etat sur le territoire ou sous le contrôle duquel le préjudice a pris naissance de ne pas avoir pris les mesures qui lui incombaient peut lui être automatiquement attribué. Il y a deux importants types de cas — le cas des accidents imprévus et celui des circonstances excluant l'illicéité — qui ne relèvent pas de la catégorie précédemment mentionnée et qui doivent faire l'objet d'un plus ample examen. Auparavant, il est cependant nécessaire de laisser quelque peu de côté les questions d'attribution, qui ont eu tendance à dominer les discussions doctrinales, pour considérer l'élément objectif des règles pertinentes d'obligation.

3. RÈGLES COMPORTANT UN CRITÈRE D'ÉQUILIBRE ENTRE LES INTÉRÊTS EN PRÉSENCE

175. Dans l'affaire du *Détroit de Corfou*, la CIJ a fait mention de « l'obligation, pour tout Etat, de ne pas lais-

⁶³⁶ *Détroit de Corfou, fond, arrêt, C. I. J. Recueil 1949*, p. 4.

ser utiliser son territoire aux fins d'actes contraires aux droits d'autres Etats⁶³⁷ ». Le principe était déjà bien établi par les sentences arbitrales rendues dans l'*Affaire de l'Alabama*⁶³⁸ et dans d'autres affaires. Ce n'est, cependant, que dans l'*Affaire de la fonderie de Trail (Trail Smelter)* que la question de l'équilibre entre les intérêts en présence s'était posée de manière significative. Si dans cette dernière affaire le tribunal a pu paraître affirmer de manière absolue le devoir qu'a un Etat « à tout moment [...] de protéger les autres Etats des activités dommageables d'individus relevant de sa juridiction »⁶³⁹, il a en fait appliqué le critère de l'équilibre entre les intérêts en présence pour établir le point à partir duquel la négligence de ce devoir engendrait l'illicéité. Il a ensuite imposé au Canada un devoir supplémentaire de réparer toute perte ou tout préjudice transfrontière causé par le fonctionnement de la fonderie, même si cette perte ou ce dommage n'avait pas été causé par un acte illicite.

176. De l'avis du Rapporteur spécial, le cas de la fonderie de Trail a fait intervenir des principes qui sont fondamentaux pour le sujet à l'examen. Il y a une obligation générale de ne pas permettre que des activités menées sur le territoire ou sous le contrôle d'un Etat causent un préjudice matériel transfrontière important à d'autres Etats ou à leurs ressortissants, et il existe une obligation complémentaire de faire tout ce qui est nécessaire pour que la première obligation puisse être exécutée. C'est de cette obligation complémentaire qu'il s'agit ici. Cette obligation ne peut intervenir que s'il existe déjà une règle primaire d'obligation ayant un degré de généralité tel que son application dans un cas donné requiert un critère de proportionnalité ou d'équilibre entre les intérêts en présence. En pareil cas, il est parfaitement admis qu'il existe des devoirs de fournir des informations, de recevoir des représentations et de négocier de bonne foi.

177. Toujours de l'avis du Rapporteur spécial, le régime élaboré par le tribunal saisi de l'*Affaire de la fonderie de Trail* illustre également des principes que l'on peut discerner dans de nombreux instruments multilatéraux régissant la conduite d'activités susceptibles de causer un préjudice transfrontière important. On s'est efforcé en tous points de concilier la poursuite de l'activité avec une protection adéquate de ceux qui sont exposés à un préjudice. Il n'a pas été admis qu'un droit à réparation puisse être substitué au droit d'être protégé contre une perte ou un préjudice. Cependant, des niveaux de prévention ont été établis en tenant compte des possibilités économiques et techniques de l'entreprise aussi bien que de la nécessité de réduire le préjudice au minimum. Le principe de la responsabilité « objective » a été admis pour combler la lacune exis-

⁶³⁷ *Ibid.*, p. 22.

⁶³⁸ J. B. Moore, *History and Digest of the International Arbitrations to which the United States has been a Party*, Washington (D. C.), U. S. Government Printing Office, 1898, vol. I, chap. XIV (« The Geneva Arbitration »), p. 495 à 682.

⁶³⁹ Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1949.V.2), p. 1963.

tant entre le risque de préjudice et les mesures prises pour prévenir ce préjudice, ce qui n'a cependant entraîné aucune dérogation aux principes traditionnels de la responsabilité. C'est plutôt sur l'accomplissement d'un devoir de diligence ou de protection que le régime est fondé, étant composé d'obligations de prévention et, lorsque la prévention s'est révélée insuffisante, d'obligations de réparation.

178. Les thèmes qui ont été brièvement résumés dans les trois paragraphes précédents ont fait l'objet de la part des membres de la Commission d'observations de deux ordres. Certains membres ont douté de la validité de la structure que le Rapporteur spécial avait commencé à échafauder. Un plus grand nombre de membres, s'ils étaient prêts à accepter la validité de cette structure tout au moins à titre provisoire, éprouvaient des doutes très sérieux quant à la possibilité de formuler des règles d'application générale qui cadrent avec cette structure. De l'avis général, ces derniers doutes ne pourraient commencer à se dissiper qu'après la présentation d'un autre rapport qui explorerait la pratique conventionnelle multilatérale et les autres formes de coopération internationale existantes ayant trait à la conduite d'activités susceptibles de causer des préjudices transfrontières. Toutefois, pour la commodité de l'exposé, les observations sur ce point sont formulées dans la dernière section du présent chapitre et l'on revient ici à la question de la structure.

179. L'étude du sujet procède de l'idée que les Etats, qui exercent une autorité exclusive sur leur territoire ainsi que sur leurs navires et sur leurs ressortissants au-delà de leurs limites territoriales, ont en conséquence à l'égard des autres Etats un devoir de protection contre les dommages qui prennent naissance sur leur territoire ou sous leur contrôle. Bien que plusieurs membres de la Commission aient exprimé des réserves quant à l'existence d'un tel principe en droit coutumier — l'un d'eux ayant nié cette existence — une opinion générale s'est clairement manifestée selon laquelle la Commission devait suivre les indications contenues dans la Déclaration de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (Déclaration de Stockholm)⁶⁴⁰ et dans d'autres instruments internationaux qui militaient en faveur d'un développement progressif dans ce domaine du droit. Certains membres ont mis tout spécialement l'accent sur le devoir de diligence, le considérant comme la norme minimale de comportement acceptable en cette époque d'interdépendance.

180. Plusieurs membres ont néanmoins exprimé leur scepticisme, considérant que la « zone grise » ou la « zone crépusculaire » que recouvrait le sujet à l'examen n'avait qu'une existence transitoire, alors que de nouvelles normes du licite et de l'illicite commençaient à prendre forme. On s'est généralement accordé à reconnaître que lorsqu'une activité particulière était régie par un régime conventionnel ou un ensemble de régimes, des

règles précises et détaillées se substituaient généralement à la nécessité de ménager un équilibre entre les intérêts en présence dans telle ou telle situation particulière; cependant, dans certains contextes, des marges d'appréciation subsisteraient vraisemblablement. Plusieurs membres de la Commission ont signalé que les deux tendances étaient manifestes dans le texte du projet de convention en cours d'élaboration à la Troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer et dans la réglementation élaborée sous les auspices de l'OMCI et d'autres organisations internationales. Quant à la capacité des règles, qui seraient élaborées au titre du sujet à l'examen, de jouer un rôle de catalyseur favorisant l'établissement de régimes conventionnels et d'autres solutions des conflits d'intérêts, les pronostics différaient, mais on s'est accordé à reconnaître qu'il fallait examiner le contenu du sujet pour pouvoir prendre position avec plus de certitude.

181. La reconnaissance générale du fait qu'il était temps de passer des questions de structure générale à des questions de contenu attestait des progrès réalisés. On a parlé du sujet en des termes qui ne le plaçaient pas en opposition avec les règles classiques du droit international. Bien au contraire, on a montré — de façon convaincante pour certains — que le sujet à l'examen était la contrepartie indispensable du droit de la responsabilité des Etats. Des règles primaires d'obligation faisant intervenir une exigence d'équilibre entre les intérêts en présence ne pouvaient être appliquées que si les Etats pouvaient se convaincre qu'un véritable équilibre était réalisable entre ces intérêts. Dans la plupart des situations, il ne suffisait pas pour cela de décider simplement à partir de quel degré le préjudice devenait illicite : le seuil de l'illicéité devait être fixé en liaison avec d'autres mesures prescrivant les conditions dans lesquelles une activité bénéfique, mais potentiellement préjudiciable, devait être poursuivie. Un membre de la Commission a fait observer que l'évolution actuelle évoquait cette époque de la formation de la *common law* où des règles d'interdiction ont été remplacées par d'autres, plus souples, qui portaient de la réalité de la perte ou du préjudice subi et posaient la question de savoir si cette perte ou ce préjudice était attribuable à la négligence — c'est-à-dire au manque de diligence — de la part d'un autre sujet de droit.

4. ACCIDENTS IMPRÉVUS

182. Des membres de la Commission ont paru accepter — pour la plupart tacitement — l'opinion du Rapporteur spécial selon laquelle la question de la responsabilité en cas de perte ou de dommage causés par des accidents imprévus, ou dans des circonstances excluant l'illicéité, était une question distincte et accessoire, sur laquelle les gouvernements pourront être appelés à exprimer leur opinion lorsque les questions essentielles auront été clarifiées. Le Rapporteur spécial a exprimé l'avis que, même dans ce type de cas qui avait un effet limitatif, il était possible d'établir des parallèles avec les principes classiques de la responsabilité des Etats. Par exemple, le cas où, malgré toutes les précautions prises,

⁶⁴⁰ Voir *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement, Stockholm, 5-16 juin 1972* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.73.II.A.14), première partie, chap. 1^{er}.

un objet spatial ne répondait plus aux commandes et causait un dommage transfrontière aurait fort bien pu être considéré — indépendamment de tout traité — comme un cas dans lequel l'illicéité était exclue. Cependant, il était prévisible que — tôt ou tard — les activités spatiales donneraient lieu à un accident imprévu de cette nature, et les Etats avaient établi, par voie de traité, un devoir de réparer les pertes causées par des accidents de ce genre.

183. Il semble donc que la réprobation morale qui s'attache à ce que la personne lésée non fautive ne soit pas dédommée reçoit, dans la plupart des cas, une certaine sanction de caractère plus précisément juridique. Si, dans le cadre d'une activité donnée, il est prévisible qu'un préjudice transfrontière risque de se produire tôt ou tard, en dépit de toutes les précautions prises par l'Etat, la survenance effective de ce préjudice ne peut sans doute pas être prédite à coup sûr ni être considérée en elle-même comme illicite, mais un défaut de réparation de la perte ou du préjudice subi peut être entaché d'illicéité. Les distinctions faites ici sont caractéristiques du sujet à l'examen. Le sujet a trait, non pas à un manquement au devoir de diligence — qui relève de l'illicéité — mais à la diligence en tant que fonction d'une règle primaire d'obligation. Au titre du présent sujet, la portée du devoir de diligence peut être un peu plus étendue que dans d'autres contextes; elle peut s'étendre à un devoir de réparation, tout au moins lorsqu'il est prévisible que des mesures préventives ne suffisent pas pour éliminer tous les risques. Or, telle est la norme dont les Etats cherchent souvent à obtenir l'application lorsqu'ils négocient des régimes pour la conduite d'activités susceptibles de causer un préjudice transfrontière.

5. PORTÉE ET CONTENU

184. Comme on l'a déjà noté, la Commission dans son ensemble a estimé que, dans un premier temps, la portée et le contenu ne devaient pas être dissociés. Il était donc hors de question que la Commission tente d'adopter à la présente session l'article 1^{er} proposé par le Rapporteur spécial⁶⁴¹. En outre, certains membres ont estimé que cet article était par trop concis et sibyllin, qu'il disait plus que ce qui devait l'être dans un article consacré au champ d'application, mais moins que ce qui aurait dû l'être pour rendre l'essentiel des considérations évoquées par le Rapporteur spécial dans son rapport préliminaire et son deuxième rapport. Cela étant, le projet d'article 1^{er} a permis de centrer le débat et il importait

⁶⁴¹ Le texte de l'article proposé était libellé comme suit :

« Article premier. — *Champ d'application des présents articles*

« Les présents articles s'appliquent lorsque

« a) les activités menées sur le territoire ou dans les limites de la juridiction d'un Etat causent, au-delà du territoire de cet Etat, une perte ou un dommage, réel ou potentiel, à un autre Etat ou à ses ressortissants; et

« b) indépendamment des présents articles l'Etat sur le territoire ou dans les limites de la juridiction duquel les activités sont menées a, du fait de ces activités, des obligations qui correspondent aux intérêts juridiquement protégés de cet autre Etat. »

que les remarques faites au sujet de ce texte, qu'il s'agisse de critiques ou de clarifications, soient dûment consignées.

185. A l'ouverture du débat, un membre de la Commission a noté que les deux alinéas de l'article juxtaposaient une situation matérielle et une situation juridique. Dans cette même optique, les éléments de la situation matérielle visée à l'alinéa a peuvent être détaillés de la manière suivante. Premièrement, il doit y avoir une « activité » humaine — et non pas simplement un événement naturel — qui donne lieu à un dommage. Deuxièmement, cette activité doit être menée « sur le territoire ou dans les limites de la juridiction » d'un Etat (qui répond donc de ses propres actes ou omissions en ce qui concerne la conduite de cette activité). Le Rapporteur spécial a indiqué qu'en utilisant le terme « juridiction » il avait à l'esprit deux situations : d'une part, le cas de la juridiction exclusive exercée par un Etat sur ses navires et ses ressortissants au-delà de ses limites territoriales et, d'autre part, l'éventualité d'actes de l'Etat qui ne pourraient être localisés géographiquement. Certains membres ont estimé que le terme « contrôle » était plus approprié que celui de « juridiction »; le mot « contrôle » est donc utilisé dans le présent rapport.

186. Toujours à l'alinéa a, le troisième élément est l'exclusion du champ d'application du projet d'articles des questions relatives au traitement des étrangers. En principe, dans les situations qui relèvent du présent sujet, la perte ou le dommage est toujours subi « au-delà du territoire » de l'Etat où il a sa source; cependant, le Rapporteur spécial a noté que cette idée devait être affinée pour couvrir — par exemple — le cas du passage inoffensif et peut-être d'autres cas où une limite territoriale ne correspond pas à la véritable ligne de partage du contrôle entre l'Etat sur le territoire ou sous le contrôle duquel le préjudice a pris naissance et l'Etat victime. Un quatrième élément est fourni par la référence à « un autre Etat ou à ses ressortissants », ce qui exclut les cas où un Etat et ses propres ressortissants sont seuls en cause. Plusieurs membres de la Commission ont fait observer que la portée de cette référence devrait être élargie pour tenir compte séparément de la perte ou du dommage survenu dans des zones qui sont le patrimoine commun de l'humanité.

187. Reste à l'alinéa a l'élément le plus fondamental de tous — le fait même d'« une perte ou un dommage ». La perte ou le dommage « réel » a été admis sans objection, mais un certain nombre de membres de la Commission ont exprimé de sérieuses réserves au sujet de la perte ou du dommage « potentiel », et il est manifestement nécessaire d'examiner cette question plus avant. Le Rapporteur spécial avait envisagé des cas — par exemple le cas d'un barrage qui commande le bassin hydrographique d'un Etat voisin, déterminant l'utilisation des terres dans cet Etat — où la crainte raisonnable d'un dommage peut constituer en soi un dommage. Mais, dans le contexte, il est probablement inutile de mentionner le dommage « potentiel ».

188. Une question plus fondamentale est celle du moment à partir duquel les dispositions du projet d'arti-

cles interviendraient. Les dispositions relatives à la réparation n'entreraient en jeu, bien entendu, qu'en cas de perte ou de dommage réel; cependant, le devoir de mettre en place un régime de prévention et de réparation prendrait naissance lorsqu'il serait possible de prévoir la nécessité d'un tel régime. Plusieurs membres de la Commission ont souligné que l'indemnisation du préjudice subi ne pouvait se substituer aux mesures requises pour réduire le préjudice au minimum. La clef du problème réside peut-être dans l'observation faite par un membre de la Commission selon laquelle la référence au préjudice « potentiel » n'est pas à sa place parmi les facteurs physiques, mais l'idée qu'elle exprime pourrait être introduite dans l'alinéa *b*, concernant les facteurs juridiques.

189. A l'alinéa *b*, la considération dominante est le caractère auxiliaire des règles élaborées au titre du présent sujet. A moins qu'il n'existe une règle primaire d'obligation pertinente — par exemple une règle affirmant le principe de la Déclaration de Stockholm selon lequel « les Etats ont [...] le devoir de faire en sorte que les activités exercées dans les limites de leur juridiction ou sous leur contrôle ne causent pas de dommages à l'environnement dans d'autres Etats ou dans des régions ne relevant d'aucune juridiction nationale »⁶⁴² —, les règles élaborées au titre du présent sujet ne seront pas mises en mouvement. Cependant, si l'application d'une telle règle coutumière n'est empêchée que par sa généralité et par la nécessité implicite de concilier des intérêts divergents, les règles élaborées au titre du présent sujet seront un catalyseur. Elles devraient, en particulier, faciliter l'accord entre les Etats intéressés sur le point d'intersection du préjudice et de l'illicéité, en tenant compte des conditions dans lesquelles l'activité en question peut être poursuivie sans risque de manquement à une obligation.

190. Ainsi, la référence à des « intérêts juridiquement protégés » à l'alinéa *b* de l'article proposé par le Rapporteur spécial tendait à compléter l'équation présentée à l'alinéa précédent. Comme l'avait fait observer le tribunal saisi de l'*Affaire du lac Lanoux*, les « intérêts juridiquement protégés » sont en fait des droits⁶⁴³; cependant, ce ne sont pas les mêmes droits que ceux qui sont garantis par la règle principale d'obligation. La règle principale interdit une activité qui est illicite : la règle subsidiaire permet la poursuite de l'activité tant que celle-ci se conforme à des conditions excluant l'illicéité. Comme un membre de la Commission l'a noté, la référence à des « intérêts juridiquement protégés » montrait qu'un lien existait entre le projet à l'examen et la responsabilité classique pour faits illicites.

191. Au cours du débat, un membre de la Commission, souscrivant à l'opinion selon laquelle le sujet avait essentiellement un caractère procédural, a dit qu'à son avis les articles auraient beaucoup plus de poids s'ils

contenaient une disposition relative au règlement des différends. A cet égard, il a signalé dans le Projet de convention sur le droit de la mer (texte officieux)⁶⁴⁴, élaboré par la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, six articles contenant des éléments pertinents.

192. Un autre membre de la Commission, rappelant que les instruments sur lesquels le Rapporteur spécial s'était fondé avaient trait au domaine de l'exploitation et de la gestion de l'environnement, a indiqué qu'il était nécessaire de faire en sorte que les règles élaborées ne paraissent pas s'appliquer à des domaines pour lesquels elles n'étaient pas faites. Ce à quoi le Rapporteur spécial a répondu qu'il y avait à cet égard des garanties. Premièrement, ces règles auxiliaires ne s'appliqueraient que lorsqu'il existait déjà une norme à laquelle elles pouvaient se rattacher. Deuxièmement, elles ne s'appliqueraient que lorsque les normes existantes comporteraient un critère de l'équilibre entre les intérêts en présence. En d'autres termes, il y avait une limitation inhérente aux cas dans lesquels une activité n'était pas en soi indésirable. Dans ces cas-là, les règles élaborées dans le cadre du présent sujet tendraient à permettre la poursuite de l'activité dans des conditions qui tiendraient compte des intérêts véritables des autres Etats exposés à des conséquences préjudiciables.

193. Selon un autre membre de la Commission, les seuls grands domaines auxquels les règles élaborées au titre du présent sujet étaient susceptibles de s'appliquer étaient l'exploitation et la gestion de l'environnement ainsi que les activités économiques et monétaires, qui dans la pratique causaient souvent des pertes ou des dommages au-delà du territoire de l'Etat où ces activités avaient lieu. Si l'intention était de comprendre ce dernier type d'activités dans le champ du sujet, les aspects essentiellement quantitatifs de ces activités susciteraient des difficultés considérables pour la détermination de la nature exacte des règles à élaborer. De nouveau, le Rapporteur spécial a indiqué que la question dépendait, en premier lieu, de l'existence d'une règle qui fixe des limites à la liberté d'action dans le domaine concerné. Les règles élaborées dans le cadre du présent sujet ne pouvaient être appliquées simplement à des situations dans lesquelles il y avait un libre jeu des forces du marché ou toute autre forme de concurrence libre non réglementée. Le devoir de diligence existait eu égard à des « intérêts juridiquement protégés ».

194. En revanche, il n'y avait *a priori* aucune raison pour que des facteurs économiques n'entrent pas dans l'équation de l'équilibre des intérêts : ils intervenaient d'ailleurs fréquemment lorsqu'il s'agissait de questions relatives à la gestion et à l'exploitation de l'environnement — par exemple, dans les considérations invoquées par la CIJ dans l'affaire des *Pêcheries* anglo-norvégiennes⁶⁴⁵ relatives à la dépendance de la terre vis-à-vis de l'eau. De même, dans la réglementation d'une branche d'activité telle que le transport des hydrocarbu-

⁶⁴² Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (*op. cit.*), p. 5, principe 21.

⁶⁴³ Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.3), p. 315.

⁶⁴⁴ A/CONF.62/WP.10/Rev.3 et Corr.1, 3, 6, 7 et 8.

⁶⁴⁵ *Pêcheries*, arrêt, C. I. J. Recueil 1951, p. 116.

res par mer, la viabilité économique de la branche d'industrie était un facteur aussi important que les pertes économiques que pouvait causer la pollution par les hydrocarbures aux Etats côtiers et aux Etats dont les ressortissants pêchaient dans les eaux. Au stade exploratoire actuel, peut-être suffisait-il de dire que, lorsqu'il était admis qu'il y avait lieu de concilier des intérêts rivaux, des règles d'autorisation sous conditions pouvaient parfois offrir une meilleure solution que des règles d'interdiction pure et simple.

6. PROGRAMME DES TRAVAUX FUTURS

195. Pour les raisons évoquées plus haut (par. 178 et 184), les priorités immédiates pour la suite des travaux sur le sujet sont claires. Le moment est venu de passer de la délimitation du sujet et de ses relations avec la responsabilité des Etats au contenu même du sujet. Dans le troisième rapport, il faudrait aussi passer en revue les régimes conventionnels existants, ce qui ferait pendant aux considérations doctrinales et autres exposées dans le deuxième rapport. Le principal domaine d'étude doit être celui où les Etats ont manifesté le sens de leurs obligations réciproques quant aux conditions de la conduite, sur leur territoire ou sous leur contrôle, d'activités qui ont ou sont susceptibles d'avoir des conséquences préjudiciables pour d'autres Etats ou leurs ressortissants.

196. Il n'est pas nécessaire de décider à l'avance de la question de savoir si la totalité ou une partie de ce domaine correspond bien à la notion de « risque exceptionnel » ou répond à quelque autre critère particulier. Comme certains membres de la Commission l'ont suggéré, l'approche doit être pragmatique et empirique — et suffisamment vaste pour tenir compte des objectifs que chacun des membres de la Commission a exposés en ses propres termes. Les recherches faites doivent, par exemple, indiquer dans quels types de situation les Etats ont jugé utile de chercher à conclure des accords, ainsi que les méthodes qu'ils ont eu tendance à utiliser et les facteurs qui leur ont paru pertinents. L'un des buts doit être d'identifier les règles présentant le plus haut degré de généralité.

197. En abordant cette tâche, le Rapporteur spécial doit avoir présents à l'esprit les efforts déjà faits individuellement par les membres de la Commission pour concevoir l'avenir du sujet. Le dénominateur commun est que la recherche de principes généraux doit être poursuivie, avec le désir d'avancer prudemment sur la voie du développement progressif, mais aussi avec la conscience que des situations de types différents peuvent exiger des traitements différents. Ainsi, un membre de la Commission a envisagé qu'il puisse y avoir un corps

très restreint de règles de caractère très général et un corps plus important de règles se rapportant spécialement aux questions intéressant l'environnement. Selon lui, la Commission devait être prête — si les choses évoluaient en ce sens — à envisager la rédaction, non pas des règles strictes, mais des règles de conduite, lesquelles seraient rédigées au conditionnel comme les recommandations, et non pas au présent.

198. Plusieurs membres de la Commission ont aussi fait observer que, même dans un domaine qui était relativement limité, il était extrêmement difficile d'énumérer les éléments méritant d'être retenus sous une forme qui permette d'orienter la conduite des Etats. Un membre a rappelé, à cet égard, les efforts faits pour indiquer, dans des accords internationaux, la hiérarchie des utilisations permises des voies d'eau internationales. Un autre membre a dit combien il était difficile de fournir des indications objectives quant aux méthodes permettant de déterminer si une utilisation était bénéfique, quant aux limitations auxquelles une activité pouvait raisonnablement être soumise et aux relations à établir entre des priorités concurrentes. Il estimait que, dans ces matières, les réglementations nationales constituaient le meilleur guide. Les objectifs minimaux étaient de faire en sorte qu'un équilibre des intérêts en présence soit réalisé au niveau du droit interne, que les règles établies à ce niveau s'appliquent également aux situations internes et aux situations transnationales et que les principes universels du droit de la coopération soient observés.

199. En résumé, les chemins qui se frayaient étaient nombreux, mais la plupart des membres de la Commission étaient d'avis que le sujet valait d'être étudié et que, bien que l'étude doive avant tout viser à dégager des règles générales, elle devrait partir d'une étude pragmatique et empirique des sources. Dans les conditions de vie moderne, les activités utiles qui risquaient d'avoir des effets transfrontières préjudiciables devaient être réglementées de telle sorte que l'on ait recours le moins possible à des règles d'interdiction. Le Rapporteur spécial a noté que, jusqu'à présent, on n'avait pas accordé suffisamment d'attention à l'importante question des seuils. Le montant du préjudice qui était considéré comme important dans des relations transfrontières dépendait, bien entendu, du point de vue des Etats intéressés et, lorsque ces points de vue changeaient, il y avait toujours un legs du passé dont il fallait tenir compte. Des considérations analogues sous-tendaient le principe 23 de la Déclaration de Stockholm, relatif aux circonstances particulières aux pays en développement⁶⁴⁶.

⁶⁴⁶ *Rapport de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement (op. cit.)*, p. 5.

Chapitre VI

IMMUNITÉS JURIDICTIONNELLES DES ÉTATS ET DE LEURS BIENS

A. — Introduction

1. APERÇU HISTORIQUE DES TRAVAUX DE LA COMMISSION

200. Le sujet intitulé « Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens » a été inscrit au programme de travail en cours de la CDI en vertu de la décision que celle-ci avait prise à sa trentième session en 1978, sur la recommandation du Groupe de travail qu'elle avait institué en vue d'entreprendre des travaux en la matière et conformément à la résolution 32/151 de l'Assemblée générale, du 19 décembre 1977⁶⁴⁷.

201. A sa trente et unième session, en 1979, la Commission était saisie d'un rapport préliminaire sur le sujet présenté par le Rapporteur spécial, M. Sompong Sucharitkul⁶⁴⁸. Au cours du débat consacré à ce rapport⁶⁴⁹, on a indiqué 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.

202. A ce propos, la Commission, à sa trente et unième session, a décidé de demander des informations plus précises aux gouvernements des Etats Membres de l'ONU, en les priant de répondre à un questionnaire. Il a été noté que 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 et que 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.

203. Conformément à cette décision, le Conseiller juridique de l'ONU a adressé une lettre circulaire datée du 2 octobre 1979 aux gouvernements des Etats Membres, les invitant à répondre, si possible avant le 16 avril 1980, à un questionnaire sur la question établi par le Rapporteur spécial (voir ci-dessous par. 209).

⁶⁴⁷ Voir *Annuaire... 1978*, vol. II (2^e partie), p. 171, par. 188. Le sujet était l'un des quatorze inscrits sur une liste provisoire de sujets que la Commission avait retenus en 1949 en vue de leur codification. Pour l'historique de la question, *ibid.*, p. 169 à 171, par. 181 à 187.

⁶⁴⁸ Voir *Annuaire... 1979*, vol. II (1^{re} partie), p. 243, doc. A/CN.4/323.

⁶⁴⁹ Voir *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 211 et 212, p. 176 à 183.

204. A sa trente-deuxième session, en 1980, la Commission était saisie du deuxième rapport sur la question présenté par le Rapporteur spécial⁶⁵⁰, qui contenait le texte de six projets d'articles : « Portée des présents articles » (art. 1^{er}); « Expressions employées » (art. 2); « Dispositions interprétatives » (art. 3); « Immunités juridictionnelles ne relevant pas du champ d'application des présents articles » (art. 4); « Non-rétroactivité des présents articles » (art. 5); « Le principe de l'immunité des Etats » (art. 6). Les cinq premiers articles constituaient la première partie, intitulée « Introduction », tandis que le sixième figurait dans la deuxième partie, intitulée « Principes généraux ».

205. Au cours du débat sur le deuxième rapport⁶⁵¹, le Rapporteur spécial a indiqué que l'adoption provisoire par la Commission des articles 1^{er} et 6 pourrait servir de base de travail utile pour la poursuite des travaux en la matière. Il a ajouté que la Commission voudrait peut-être se concentrer sur les articles 1^{er} et 6 qu'il proposait, les articles 2, 3, 4 et 5⁶⁵² ayant été présentés pour que les membres de la Commission fassent part de leurs premières réactions; il a suggéré d'en reporter l'examen. Ainsi, seuls les articles 1^{er} et 6 ont été renvoyés au Comité de rédaction par la Commission.

206. Comme elle l'a exposé dans son rapport sur sa trente-deuxième session, la Commission, à l'issue d'un long débat⁶⁵³, a adopté à titre provisoire, sur la base du deuxième rapport présenté par le Rapporteur spécial, les articles 1^{er} et 6, intitulés respectivement « Portée des présents articles » et « Immunités des Etats »⁶⁵⁴. Ainsi qu'on l'a dit plus haut, le Rapporteur spécial proposait également dans son deuxième rapport, à titre indicatif, quatre autres articles, à savoir l'article 2 intitulé « Expressions employées »⁶⁵⁵, l'article 3 intitulé « Dis-

⁶⁵⁰ Voir *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie), p. 195, doc. A/CN.4/331 et Add.1.

⁶⁵¹ Voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 135 à 138, par. 112 à 122.

⁶⁵² Voir ci-dessous notes 655 à 658.

⁶⁵³ Voir ci-dessus note 651.

⁶⁵⁴ Voir le texte de ces articles à la section B du présent chapitre.

⁶⁵⁵ L'article 2 proposé (A/CN.4/331 et Add.1, par. 33) était libellé comme suit :

« Article 2. — Expressions employées

« 1. Aux fins des présents articles :

« a) L'expression « immunité » s'entend du privilège d'exemption, de suspension ou de non-applicabilité de l'exercice de la juridiction par les autorités compétentes d'un Etat territorial;

positions interprétatives »⁶⁵⁶, l'article 4 intitulé « Immunités juridictionnelles ne relevant pas du champ d'application des présents articles »⁶⁵⁷ et l'article 5 inti-

« b) L'expression « immunités juridictionnelles » s'entend des immunités à l'égard de la juridiction des autorités judiciaires ou administratives d'un Etat territorial;

« c) L'expression « Etat territorial » s'entend d'un Etat à l'égard de la juridiction territoriale duquel un Etat étranger demande à bénéficier d'immunités pour lui-même ou pour ses biens;

« d) L'expression « Etat étranger » s'entend d'un Etat contre lequel une action en justice a été entamée dans la juridiction et en vertu du droit interne d'un Etat territorial;

« e) L'expression « biens d'Etat » s'entend des biens, droits et intérêts qui appartiennent à un Etat conformément à son droit interne;

« f) L'expression « activité commerciale » s'entend :

« i) de l'exercice normal de fonctions de nature commerciale, ou

« ii) d'une transaction ou d'un acte commercial particulier;

« g) Le terme « juridiction » s'entend de la compétence ou du pouvoir d'un Etat territorial de connaître d'actions en justice, de régler des différends ou de trancher des litiges ainsi que du pouvoir d'administrer la justice sous tous ses aspects.

« 2. Les dispositions du paragraphe 1 concernant les termes et expressions employés dans les présents articles ne préjugent pas l'emploi de ces termes et expressions ni le sens qui peut lui être donné dans le droit interne des pays ou conformément aux règles d'une organisation internationale. »

⁶⁵⁶ L'article 3 proposé (A/CN.4/331 et Add.1, par. 48) était libellé comme suit :

« Article 3. — Dispositions interprétatives »

« 1. Dans le contexte des présents articles et à moins qu'il ne soit stipulé autrement,

« a) L'expression « Etat étranger », telle qu'elle est définie à l'article 2, paragraphe 1, alinéa d, ci-dessus, comprend :

- « i) le souverain ou le chef d'Etat,
- « ii) le gouvernement central et ses divers organes ou départements,
- « iii) les subdivisions politiques d'un Etat étranger dans l'exercice de l'autorité souveraine de ce dernier, et
- « iv) les organismes ou mécanismes agissant en tant qu'organes d'un Etat étranger dans l'exercice de l'autorité souveraine de ce dernier, que ces organismes ou mécanismes soient dotés ou non d'une personnalité morale distincte et qu'ils fassent partie ou non de l'appareil opérationnel du gouvernement central;

« b) Le terme « juridiction », tel qu'il est défini à l'article 2, paragraphe 1, alinéa g, ci-dessus comprend :

- « i) le pouvoir de juger,
- « ii) le pouvoir de déterminer des questions de droit et de fait,
- « iii) le pouvoir d'administrer la justice et de prendre des mesures appropriées à tous les stades d'une action en justice, et
- « iv) d'autres pouvoirs administratifs et d'exécution normalement exercés par les autorités judiciaires, administratives et de police de l'Etat territorial.

« 2. Pour déterminer le caractère commercial d'une activité commerciale, telle qu'elle est définie à l'article 2, paragraphe 1, alinéa f, ci-dessus, il y a lieu de tenir compte de la nature de l'exercice des fonctions ou de la transaction ou de l'acte particulier en cause et non du but visé. »

⁶⁵⁷ L'article 4 proposé (A/CN.4/331 et Add.1, par. 54) était libellé comme suit :

« Article 4. — Immunités juridictionnelles ne relevant pas du champ d'application des présents articles »

« Le fait que les présents articles ne s'appliquent pas aux immunités juridictionnelles accordées ou reconnues

tulés « Non-rétroactivité des présents articles »⁶⁵⁸. Ces quatre articles, faisant partie de l'« Introduction » (première partie), étaient présentés par le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport à titre purement indicatif en vue de signaler à la Commission un cadre pour le sujet, y compris d'éventuels problèmes de définition pouvant se poser en la matière. La Commission a décidé de reporter l'examen de fond de ces quatre articles jusqu'au moment d'aborder la phase finale de ses travaux sur le projet d'articles en la matière.

207. Au paragraphe 4, al. e, de sa résolution 35/163 du 15 décembre 1980, l'Assemblée générale a notamment recommandé à la CDI :

De poursuivre l'élaboration [...] du projet d'articles relatif aux immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens, en tenant compte des réponses aux questionnaires adressés aux gouvernements ainsi que des renseignements fournis par eux.

2. EXAMEN DU SUJET À LA PRÉSENTE SESSION

208. A la présente session, la Commission était saisie du troisième rapport sur le sujet, présenté par le Rapporteur spécial (A/CN.4/340 et Add.1)⁶⁵⁹. Ce rapport contenait le texte proposé pour les cinq articles suivants : « Règles de compétence et immunité juridictionnelle » (art. 7); « Consentement de l'Etat » (art. 8); « Soumission volontaire » (art. 9); « Demandes reconventionnelles » (art. 10); et « Renonciation » (art. 11).

« i) aux missions diplomatiques en vertu de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques,

« ii) aux missions consulaires en vertu de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires,

« iii) aux missions spéciales en vertu de la Convention de 1969 sur les missions spéciales,

« iv) à la représentation des Etats en vertu de la Convention de Vienne de 1975 sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel,

« v) aux missions ou délégations permanentes d'Etats auprès d'organisations internationales d'une manière générale,

« n'affecte pas

« a) le statut juridique et l'étendue des immunités juridictionnelles accordées et reconnues à ces missions et représentations d'Etats en vertu des conventions susmentionnées;

« b) l'application à ces missions ou représentations d'Etats ou organisations internationales d'une des règles énoncées dans les présents articles à laquelle ils sont également tenus en vertu du droit international indépendamment des présents articles;

« c) l'application d'une des règles énoncées dans les présents articles aux Etats et organisations internationales non parties aux articles, dans la mesure où une telle règle peut avoir la validité juridique d'une norme de droit international coutumier indépendamment des présents articles. »

⁶⁵⁸ L'article 5 proposé (A/CN.4/331 et Add.1, par. 57) était libellé comme suit :

« Article 5. — Non-rétroactivité des présents articles »

« Sans préjudice de l'application de l'une quelconque des règles énoncées dans les présents articles auxquels les relations entre Etats seraient assujetties en vertu du droit international indépendamment des articles, les présents articles ne s'appliquent qu'à l'octroi ou au refus d'immunités juridictionnelles à des Etats étrangers et à leurs biens après l'entrée en vigueur desdits articles à l'égard des Etats qui y sont parties et des Etats qui se sont déclarés liés par eux. »

⁶⁵⁹ Reproduit dans *Annuaire... 1981*, vol. II (1^{re} partie).

Conjointement avec le texte du projet d'article 6 sur les « immunités des Etats » adopté provisoirement par la Commission à sa trente-deuxième session, les cinq articles contenus dans le troisième rapport faisaient l'objet de la deuxième partie intitulée « Principes généraux ».

209. La Commission était saisie par ailleurs de documents contenant les réponses et les textes pertinents communiqués par les gouvernements comme les y invitait le questionnaire mentionné plus haut (par. 203). L'agencement de cette documentation était le suivant : la I^{re} partie était consacrée aux réponses des gouvernements au questionnaire, présentées dans un ordre systématique (A/CN.4/343 et Add.3 et 4). La II^e partie contenait des documents pertinents communiqués par les gouvernements en complément de leurs réponses au questionnaire (A/CN.4/343/Add.1). La III^e partie contenait la documentation présentée par des gouvernements n'ayant pas répondu au questionnaire (A/CN.4/343/Add.2)⁶⁶⁰.

210. A la présente session, la Commission a examiné le troisième rapport du Rapporteur spécial, de sa 1653^e à sa 1657^e séance, du 18 au 22 mai 1981, et de sa 1663^e à sa 1665^e séance, du 1^{er} au 3 juin 1981.

211. Suite à sa présentation par le Rapporteur spécial et à son examen par la Commission, l'article 7⁶⁶¹ a été renvoyé au Comité de rédaction. Les articles 8⁶⁶² et 9⁶⁶³

⁶⁶⁰ Les documents A/CN.4/343 et Add.1 à 4 seront reproduits dans le volume de la Série législative des Nations Unies portant la cote ST/LEG/SER.B/20.

⁶⁶¹ L'article 7 était libellé comme suit :

*« Article 7. — Règles de compétence
et immunité juridictionnelle »*

« 1. Tout Etat donne effet à l'immunité des Etats visée à l'article 6 en s'abstenant de soumettre un autre Etat à sa juridiction, nonobstant le pouvoir que lui confèrent ses règles de compétence de connaître d'une affaire donnée.

VARIANTE A

« 2. Une action en justice est considérée comme étant dirigée contre un autre Etat, que celui-ci soit ou non désigné comme l'une des parties, dans la mesure où ladite action met en fait en cause cet autre Etat.

VARIANTE B

« 2. En particulier, un Etat ne permet pas qu'une action en justice soit exercée contre un autre Etat ou contre l'un quelconque de ses organes, organismes ou mécanismes agissant en qualité d'autorité souveraine, ou contre l'un de ses représentants en raison de faits accomplis par eux dans l'exercice de leurs fonctions officielles, et ne permet pas non plus l'exercice d'une action visant à priver un autre Etat de ses biens ou de l'usage de biens en sa possession ou sous son contrôle. »

⁶⁶² L'article 8 était libellé comme suit :

« Article 8. — Consentement de l'Etat »

« 1. Un Etat n'exerce pas sa juridiction contre un autre Etat si celui-ci n'y consent pas conformément aux dispositions des présents articles.

« 2. La juridiction peut être exercée contre un Etat qui y consent.

« 3. Un Etat peut donner son consentement à l'exercice de la juridiction du tribunal d'un autre Etat aux termes du paragraphe 2

ont de même été renvoyés au Comité de rédaction, ainsi que l'article 10⁶⁶⁴ et l'article 11⁶⁶⁵.

« a) par écrit, expressément dans un cas d'espèce, après que le différend est né, ou

« b) antérieurement à tout différend, par une disposition expresse d'un traité ou d'un accord international ou dans un contrat passé par écrit, pour un ou plusieurs types d'affaires, ou

« c) par l'Etat lui-même, par l'intermédiaire d'un représentant dûment autorisé qui comparait devant le tribunal pour contester une demande au fond sans opposer une exception au titre de l'immunité des Etats. »

⁶⁶³ L'article 9 était libellé comme suit :

« Article 9. — Soumission volontaire »

« 1. La juridiction peut être exercée contre un Etat qui s'est volontairement soumis à la juridiction d'un tribunal d'un autre Etat

« a) en intentant lui-même une action devant ce tribunal ou en intervenant dans une action intentée devant ce tribunal; ou

« b) en comparaisant devant le tribunal de son plein gré ou en accomplissant un acte se rapportant à l'action intentée devant ce tribunal, sans invoquer l'immunité des Etats; ou

« c) en indiquant expressément d'une autre manière sa volonté de se soumettre à cette juridiction et de faire trancher un différend ou une question par ledit tribunal.

« 2. Le simple défaut de comparution d'un Etat dans une action intentée devant un tribunal d'un autre Etat ne doit pas être interprété comme une soumission volontaire.

« 3. La comparution ou l'intervention d'un Etat ou pour le compte d'un Etat dans une action intentée devant le tribunal d'un autre Etat afin de plaider l'exemption de juridiction en raison de l'immunité des Etats, ou de faire valoir un intérêt à l'égard d'un bien en cause, ne constitue pas une soumission volontaire aux fins du paragraphe 1. »

⁶⁶⁴ Article 10 était libellé comme suit :

« Article 10. — Demandes reconventionnelles »

« 1. Dans toute action qu'un Etat intente, ou dans laquelle un Etat intervient, devant le tribunal d'un autre Etat, la juridiction peut être exercée contre cet Etat en ce qui concerne toute demande reconventionnelle

« a) pour laquelle, conformément aux dispositions des présents articles, la juridiction pourrait être exercée si une procédure distincte avait été intentée devant le même tribunal;

« b) qui dérive du même rapport de droit ou des mêmes faits que la demande principale; et

« c) dans la mesure où la réparation que cette demande reconventionnelle tend à obtenir n'est pas d'un montant supérieur à celui de la réparation demandée par l'Etat qui a introduit la demande principale ou n'est pas d'une autre nature que cette réparation.

« 2. Toute demande reconventionnelle allant au-delà de ce qui est prévu au paragraphe 1, alinéa c, ne peut avoir d'autre effet que de compenser l'effet de la demande principale.

« 3. Nonobstant la soumission volontaire d'un Etat prévue à l'article 9, la juridiction ne peut être exercée contre cet Etat en ce qui concerne toute demande reconventionnelle tendant à obtenir une réparation d'un montant supérieur à celui de la réparation demandée par l'Etat qui a introduit la demande principale ou d'une autre nature que cette réparation.

« 4. L'Etat qui introduit une demande reconventionnelle devant un tribunal d'un autre Etat se soumet volontairement à la juridiction des tribunaux de cet autre Etat en ce qui concerne non seulement la demande reconventionnelle mais aussi la demande principale. »

⁶⁶⁵ L'article 11 était libellé comme suit :

« Article 11. — Renonciation »

« 1. Un Etat peut renoncer à l'immunité de juridiction à tout moment avant le début d'une action en justice intentée devant un tribunal d'un autre Etat ou à n'importe quel stade de la procédure.

212. En présentant le rapport, le Rapporteur spécial a expliqué que les principes énoncés dans les cinq nouveaux projets d'articles (art. 7 à 11) découlaient du principe formulé dans l'article 6, qui établissait la règle de l'immunité des Etats. Ainsi, l'article 6, qui consacrait le droit à l'immunité d'Etat, avait pour corollaire l'article 7 consacré aux règles de compétence et à l'immunité juridictionnelle. En effet, l'article 7 imposait à un Etat l'obligation de s'abstenir d'exercer — quelle que soit sa compétence — sa juridiction à l'égard d'un autre Etat ou dans une action où les intérêts d'un autre Etat étaient en cause.

213. En s'efforçant de définir, dans l'article 7, la notion d'action intentée contre un Etat, désigné ou non comme étant le défendeur, le Rapporteur spécial a relevé que la pratique des Etats semblait indiquer qu'il y avait normalement une présomption en faveur de l'absence de consentement. En d'autres termes, dans une action où les intérêts d'un Etat étranger étaient en cause, il fallait présumer, si rien n'indiquait le contraire, que l'Etat étranger ne consentait pas à se soumettre à la juridiction de l'Etat territorial. Il était donc possible que le principe de l'immunité des Etats entre en jeu. Le corollaire en était qu'il ne saurait être question d'immunité des Etats s'il y avait expression de consentement.

214. Le Rapporteur spécial a expliqué encore que l'existence du consentement pouvait être considérée comme une exception au principe de l'immunité des Etats; c'est ainsi qu'elle avait été considérée par la législation de certains pays et par certaines conventions régionales. Aux fins du projet d'articles, le Rapporteur spécial préférait cependant considérer le consentement comme un élément constitutif de l'immunité des Etats : l'immunité entraînait en jeu en l'absence de consentement, sous réserve naturellement d'autres limitations et exceptions (qu'il reste à définir dans la troisième partie). En conséquence, les articles 8, 9, 10 et 11 traitaient tous les quatre des différentes manières d'exprimer le consentement et pouvaient dès lors être considérés comme mettant des limites au principe de l'immunité des Etats. Le Rapporteur spécial a laissé en suspens la question de la fusion éventuelle des dispositions de ces quatre articles en trois articles seulement. Ainsi, le « Consentement de

l'Etat » (art. 8) continuerait à faire l'objet d'un article distinct, cependant que la « Soumission volontaire » (art. 9) et la « Renonciation » (art. 11) pourraient être traitées dans un seul et même article en tant qu'expressions diverses du consentement, et que les « Demandes reconventionnelles » (art. 10) feraient également l'objet d'un article distinct.

215. En présentant ces cinq nouveaux articles, le Rapporteur spécial a souligné que dans l'article 6 susmentionné, relatif à l'« Immunité des Etats », la règle de l'immunité des Etats avait été formulée du point de vue de l'Etat à qui cette immunité était accordée ou qui en bénéficiait. On y disait qu'un Etat « est exempt de la juridiction d'un autre Etat ». Cette formulation réaffirmait l'immunité juridictionnelle en tant que règle ou principe général, plutôt qu'en tant qu'exception à une norme ou un principe plus fondamental de souveraineté territoriale ou territorialité. Il convenait de rappeler que les discussions au sein de la CDI et de la Sixième Commission avaient montré qu'il existait plusieurs théories et des divergences d'opinions quant au concept de l'immunité des Etats. Il n'était pas rare que les pays en développement et les pays socialistes aient une conception plus fondamentale et plus originale de la souveraineté, axée sur une idée plus absolue de la souveraineté et donc de l'immunité des Etats. Partant d'une conception similaire de la souveraineté absolue, une opinion considérait l'immunité des Etats comme une exception inévitable à la souveraineté territoriale d'un Etat exerçant normalement sa juridiction, tandis qu'une autre opinion considérait l'immunité juridictionnelle comme une application directe du principe même de la souveraineté absolue de l'Etat revendiquant l'immunité. *Par in parem imperium non habet*. Ces deux opinions n'étaient pas nécessairement inconciliables. La Commission avait en fait adopté un concept objectif ou une formulation plus orthodoxe de l'article 6, réaffirmant la règle générale de l'immunité des Etats, confirmée par la pratique des Etats, en abordant en quelque sorte de manière inductive la question de l'immunité juridictionnelle.

216. De l'avis du Rapporteur spécial, rien ne servirait en pratique de faire référence à un principe de souveraineté plus fondamental chaque fois qu'on abordait l'étude d'une quelconque matière du droit international. On pourrait en dire de même de la référence machinale à une norme plus fondamentale telle que le principe *pacta sunt servanda* ou d'ailleurs « le principe du consentement des Etats », auxquels il serait possible de faire remonter pratiquement toutes les règles subsidiaires du droit international. Une telle étude rétrospective ne semblait ni bénéfique ni utile. Elle pourrait même, après analyse, se révéler pour le moins sujette à caution sinon franchement trompeuse. Le problème était de savoir où commencer et où s'arrêter lorsque l'on remontait dans le temps.

217. Durant le débat, il a été rappelé que l'approche que la Commission avait adoptée en traitant les principes généraux, avant de procéder à l'examen des diverses exceptions ou limitations susceptibles d'y être appor-

« 2. Un Etat ou un représentant dûment autorisé de cet Etat peut faire acte de renonciation

« a) expressément *in facie curiae*, ou

« b) en prenant l'engagement exprès de se soumettre à la juridiction d'un tribunal de cet autre Etat, que cet engagement soit contenu dans un traité, dans un accord international ou dans un contrat passé par écrit, ou qu'il soit pris dans un cas d'espèce après qu'un différend est né entre les parties.

« 3. Un Etat ne peut plus se prévaloir de l'immunité de juridiction à l'égard d'un tribunal d'un autre Etat lorsqu'il a accompli un acte dans la procédure portant sur le fond, à moins qu'il ne puisse établir devant le tribunal qu'il ne pouvait avoir eu connaissance des faits sur la base desquels l'immunité pouvait être invoquée qu'après avoir accompli cet acte, auquel cas il peut se prévaloir de l'immunité fondée sur ces faits s'il le fait aussitôt que possible.

« 4. Un Etat étranger n'est pas réputé renoncer à l'immunité s'il comparait devant un tribunal d'un autre Etat précisément pour faire valoir son immunité ou ses droits sur des biens. »

tées, avait rencontré l'agrément général à la Sixième Commission de l'Assemblée générale. La manière dont le premier principe général était énoncé dans l'article 6 (« Tout Etat est exempt de la juridiction d'un autre Etat conformément aux dispositions des présents articles* ») avait cependant suscité certaines réserves, voire une divergence d'opinions, au sein de la CDI.

218. Un membre de la Commission a soutenu que les mots « conformément aux dispositions des présents articles » rendaient l'article 6 tributaire d'autres dispositions du projet d'articles et l'empêchaient, partant, d'être une proposition juridique indépendante ou l'énoncé d'une règle fondamentale du droit international. Cette divergence d'opinions sur la manière de formuler la première règle générale de l'immunité des Etats dans l'article 6 s'étendait, de l'avis dudit membre, à l'article 7, lequel constituait une conséquence naturelle et un corollaire indispensable de l'article 6, qui avait été toutefois adopté à titre provisoire afin que la Commission puisse poursuivre ses travaux en la matière.

219. Si les membres de la Commission ont pour la plupart confirmé qu'ils approuvaient l'optique adoptée provisoirement à propos de l'article 6, certains d'entre eux ont mis en doute l'optique qui ressortait de l'article 7 suivant. D'autres membres ont toutefois été d'avis que l'article 7 envisageait la règle de l'immunité des Etats d'un point de vue différent, en insistant sur l'obligation qui incombait à un Etat de s'abstenir d'exercer sa juridiction dans une procédure engagée contre un autre Etat. En conséquence, l'article 7 servait à renforcer l'effet à donner au droit à l'immunité d'Etat, énoncé dans l'article 6. Il a été noté en outre que l'article 7 traitait également du problème de la définition de la nature et de la portée des actions judiciaires qui constituaient des *procédures judiciaires engagées contre un autre Etat* aux fins des immunités de juridiction.

220. A l'appui encore des deux articles, certains membres ont fait valoir que l'article 6 constituait de toute évidence un énoncé général du principe juridique du droit à l'immunité d'Etat et permettait d'aborder un sujet complexe d'une manière souple et progressive. Il est ainsi apparu que l'approche générale adoptée à l'égard des deux articles 6 et 7 offrait un compromis satisfaisant, en ouvrant largement la voie à une conciliation relativement aisée des divers points de vue.

221. Les membres de la Commission ont été généralement d'avis qu'il fallait remanier le texte de l'article 8, consacré à la question du consentement, afin d'éviter de donner, dans l'énoncé du paragraphe 1 (« Un Etat n'exerce pas sa juridiction contre un autre Etat si celui-ci n'y consent pas »), l'impression que l'article cherchait à établir une immunité absolue ou inconditionnelle. Il a été signalé par ailleurs que conformément à l'article 7 il fallait employer la formule complète « juridiction dans une action dirigée contre un autre Etat », afin de faire ressortir que la juridiction n'est pas exercée *contre* un autre Etat mais *à son égard*.

222. Rejetant également l'idée d'une immunité *absolue* mais proposant la notion d'immunité *entière*, un membre de la Commission s'est toutefois déclaré en désaccord avec l'opinion reflétée par la « tendance » à limiter le nombre des cas où un Etat peut invoquer l'immunité de juridiction devant les tribunaux étrangers. Ce membre n'approuvait donc pas l'optique adoptée dans les articles existants, d'où il ressortait, à son avis, que l'immunité de juridiction n'existe que dans la mesure où le projet d'articles en affirme l'existence. Il préférerait à cette optique celle qu'exprime l'article 15 de la Convention européenne de 1972 sur l'immunité des Etats⁶⁶⁶, article qui pose en principe que, sauf dans un certain nombre de cas mentionnés aux articles 1 à 14 de cette convention, un Etat bénéficie de l'immunité de juridiction. Ce membre a également jugé inacceptable l'expression « soumission volontaire » employée à l'article 9 du projet.

223. Il a toutefois été relevé que la notion de « soumission volontaire », telle qu'elle était exprimée dans l'article 9, représentait simplement un aspect de la notion de « consentement » et que certaines distinctions pouvaient être établies dans les articles 10 et 11. S'il a généralement été admis que l'article 11, relatif à la « renonciation », traitait d'un aspect du mode d'expression du consentement, on s'est demandé si l'article 10, consacré aux demandes reconventionnelles, pouvait également être considéré comme un moyen d'expression de ce consentement.

224. On a cependant fait observer que le thème qui sous-tendait les articles 8 à 11 était le consentement d'un Etat à l'exercice de la juridiction, dès lors que l'Etat avait droit à l'immunité en vertu du droit international. Dans ces conditions, il était inévitable que les articles se chevauchent quelque peu, vu qu'ils constituaient tous, en un certain sens, des expressions des différentes manières de manifester le consentement à l'exercice de la juridiction, dans des procédures judiciaires mettant en cause les intérêts d'un Etat étranger. Certains membres tenaient toutefois à prendre connaissance d'autres articles du projet avant de souscrire à l'optique qui s'exprimait dans les articles en cause. Un membre s'est demandé plus particulièrement s'il convenait que les articles soient fondés exclusivement sur la présomption de l'absence de consentement de la part de l'Etat menant des activités sur le territoire d'un autre Etat.

225. L'idéal serait que la Commission soit saisie de toutes les dispositions du projet d'articles ou, du moins, de la troisième partie, qui est censée traiter des exceptions ou des limitations apportées aux principes généraux de l'immunité des Etats. Mais il est bien évident que l'approche inductive recommandée et adoptée par la Commission exige un examen progressif de chacun des divers principes juridiques éventuels et de ses ramifications. Comme pour toutes les autres matières que la Commission a traitées jusqu'à présent, un rapport

⁶⁶⁶ Conseil de l'Europe, *Convention européenne sur l'immunité des Etats et protocole additionnel*, Série des traités européens, n° 74, Strasbourg, 1972.

annuel pouvait tout au plus brosser un tableau fragmentaire et nécessairement incomplet de l'ensemble du sujet. C'est compte tenu de cette évidence que le sujet des « immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens » a été étudié. Le plus grand soin a été pris d'examiner les divers aspects de chaque règle de droit telle qu'elle ressort de la pratique des Etats. Un rapport est établi chaque année conformément aux orientations et dans les limites définies et approuvées par l'Assemblée générale.

226. Compte tenu du débat à la Commission, le Rapporteur spécial a établi et soumis à l'examen du Comité de rédaction une version révisée (A/CN.4/L.337) des cinq articles qu'il avait initialement proposés⁶⁶⁷ et qu'il a ramenés à quatre comme suit : « Obligation de donner effet à l'immunité des Etats » (art. 7)⁶⁶⁸; « Consentement de l'Etat » (art. 8)⁶⁶⁹; « Expression du consente-

⁶⁶⁷ Voir ci-dessus notes 661 à 665.

⁶⁶⁸ L'article 7 révisé était libellé comme suit :

« Article 7. — Obligation de donner effet à l'immunité des Etats »

PARAGRAPHE 1 : VARIANTE A

« 1. Un Etat donne effet à l'immunité des Etats prévue par [énoncée à] l'article 6 en s'abstenant de soumettre un autre Etat à la juridiction de ses autorités judiciaires et administratives à tous autres égards compétentes [ou] et en ne permettant pas [l'exercice] la poursuite d'une procédure dirigée contre un autre Etat.

PARAGRAPHE 1 : VARIANTE B

« 1. Un Etat donne effet à l'immunité des Etats prévue par l'article 6 en s'abstenant de soumettre un autre Etat à sa juridiction [et] ou de permettre qu'une procédure soit exercée contre un autre Etat, nonobstant la compétence de l'autorité devant laquelle la procédure est en instance.

« 2. Aux fins du paragraphe 1, une procédure est considérée comme étant [réputée être] dirigée contre un autre Etat, que celui-ci soit ou non désigné comme l'une des parties, dans la mesure où cette procédure tend en fait à obliger cet autre Etat soit à se soumettre à la juridiction locale soit à supporter les conséquences de la décision judiciaire rendue par l'autorité compétente, qui peut [mettre en cause les] porter atteinte aux droits, intérêts, biens ou activités de l'Etat en tant qu'Etat souverain.

« 3. En particulier, une procédure peut être considérée comme étant dirigée contre un autre Etat [lorsque] si elle est intentée contre l'un de ses organes, organismes ou mécanismes agissant en qualité d'autorité souveraine ou contre l'un de ses représentants en raison de faits accomplis par eux en qualité de représentants d'Etats ou si elle vise à priver un autre Etat de ses biens publics ou de l'usage de tels biens en sa possession ou sous son contrôle. »

NOTE. — Le paragraphe 3 constituerait une variante du texte du projet d'article 3, par. 1, al. a (voir ci-dessus note 656).

⁶⁶⁹ L'article 8 révisé était libellé comme suit :

« Article 8. — Consentement de l'Etat »

« 1. [Sous réserve de la troisième partie du projet d'articles,] A moins que les présents articles n'en disposent autrement, un Etat n'exerce sa juridiction dans aucune procédure dirigée contre un autre Etat [telle que celle-ci est définie à l'article 7] sans le consentement de cet autre Etat.

« 2. La juridiction peut être exercée dans une procédure dirigée contre un Etat qui y consent. »

ment » (art. 9)⁶⁷⁰; « Demandes reconventionnelles » (art. 10)⁶⁷¹. Ni la Commission ni son comité de rédaction n'a examiné ces textes (voir ci-dessus par. 12).

227. Ainsi, lorsque le Comité de rédaction examinera les articles restants de la deuxième partie du projet consacrée aux principes généraux de l'immunité des Etats, il sera également saisi de cette version révisée des articles présentée par le Rapporteur spécial.

⁶⁷⁰ L'article 9 révisé était libellé comme suit :

« Article 9. — Expression du consentement »

« 1. Un Etat peut donner son consentement à l'exercice de la juridiction du tribunal d'un autre Etat en vertu du paragraphe 2 de l'article 8, soit expressément, soit par implication nécessaire de son comportement relativement à l'action en cours.

« 2. Le consentement peut être donné à l'avance au moyen d'une disposition expresse d'un traité, d'un accord international ou d'un contrat écrit, par laquelle l'Etat s'engage expressément à se soumettre à la juridiction ou à renoncer à l'immunité d'Etat en ce qui concerne un ou plusieurs types d'activités.

« 3. Le consentement peut aussi être donné après qu'un différend est né, par voie de soumission effective à la juridiction du tribunal ou de renonciation expresse à l'immunité [manifestée par écrit ou de toute autre manière] pour une affaire déterminée dont le tribunal est saisi.

« 4. Un Etat est réputé avoir consenti à l'exercice de la juridiction du tribunal d'un autre Etat par voie de soumission volontaire s'il a engagé une action judiciaire ou a participé ou est intervenu à l'action sur le fond sans invoquer l'exception d'immunité.

« 5. Un Etat n'est pas réputé avoir ainsi donné son consentement par voie de soumission volontaire ou de renonciation s'il se présente devant le tribunal d'un autre Etat pour faire valoir, précisément, son immunité ou ses droits de propriété, et si les circonstances sont telles que l'Etat aurait joui de l'immunité si l'action avait été intentée contre lui.

« 6. Le défaut de comparution de l'Etat dans une action intentée devant le tribunal d'un autre Etat n'implique pas le consentement à l'exercice de la juridiction de ce tribunal. Ni le défaut de comparution ni aucun comportement autre qu'une manifestation expresse du consentement conformément aux dispositions des paragraphes 2 et 3 n'impliquent la renonciation à l'immunité d'Etat.

« 7. Un Etat peut invoquer l'immunité ou y renoncer à tout moment antérieur à une action ou à tout stade de l'action. Toutefois, un Etat ne peut invoquer l'immunité de la juridiction du tribunal d'un autre Etat après qu'il est intervenu à l'action sur le fond, sauf s'il peut établir à la satisfaction du tribunal qu'il ne pouvait avoir eu connaissance des faits sur lesquels une demande d'immunité peut être fondée, auquel cas il peut invoquer l'immunité fondée sur ces faits s'il agit ainsi aussitôt que possible. »

⁶⁷¹ L'article 10 révisé était libellé comme suit :

« Article 10. — Demandes reconventionnelles »

« 1. Dans toute action engagée par un Etat ou à laquelle un Etat participe ou intervient sur le fond devant le tribunal d'un autre Etat, la juridiction peut être exercée à l'égard de toute demande reconventionnelle qui procède du même rapport de droit ou des mêmes faits que la demande principale ou dès lors que, conformément aux dispositions des présents articles, la juridiction pourrait être exercée si une action distincte avait été engagée devant ce tribunal.

« 2. Un Etat qui formule une demande reconventionnelle dans une action intentée devant un tribunal d'un autre Etat est réputé avoir consenti à l'exercice de la juridiction de ce tribunal à l'égard, à la fois, de la demande reconventionnelle et de la demande principale procédant du même rapport de droit ou des mêmes faits [que la demande reconventionnelle]. »

**B. — Projet d'articles relatif aux immunités
juridictionnelles des Etats et de leurs biens⁶⁷²**

PREMIÈRE PARTIE
INTRODUCTION

Article premier. — Portée des présents articles

Les présents articles s'appliquent aux questions relatives à l'immunité des Etats et de leurs biens à l'égard de la juridiction des autres Etats.

⁶⁷² Pour les commentaires de ces articles, voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 138 et suiv., chap. VI, sect. B.

DEUXIÈME PARTIE

PRINCIPES GÉNÉRAUX

Article 6. — Immunités des Etats

- 1. Tout Etat est exempt de la juridiction d'un autre Etat conformément aux dispositions des présents articles.**
- 2. L'immunité des Etats reçoit effet conformément aux dispositions des présents articles.**

Chapitre VII

STATUT DU COURRIER DIPLOMATIQUE ET DE LA VALISE DIPLOMATIQUE NON ACCOMPAGNÉE PAR UN COURRIER DIPLOMATIQUE

A. — Introduction

228. On se souviendra qu'à sa trente et unième session, en 1979⁶⁷³, la CDI avait nommé M. Alexander Yankov rapporteur spécial pour la question du « statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique ». A sa trente-deuxième session, en 1980, la Commission était saisie d'un rapport préliminaire présenté par le Rapporteur spécial⁶⁷⁴ et d'un document de travail établi par le Secrétariat⁶⁷⁵. A cette même session, la Commission avait examiné le rapport préliminaire du Rapporteur spécial, et un débat général avait eu lieu sur les problèmes soulevés dans ce document et sur les questions intéressant le sujet dans son ensemble⁶⁷⁶.

229. Au paragraphe 4, al. f, de sa résolution 35/163 du 15 décembre 1980, l'Assemblée générale recommandait à la CDI de poursuivre ses travaux sur la question, en tenant compte des observations écrites des gouvernements et des vues exprimées lors des débats à l'Assemblée générale, en vue de l'élaboration éventuelle d'un instrument juridique approprié.

B. — Examen du sujet à la présente session

230. A la présente session, la Commission était saisie du deuxième rapport présenté par le Rapporteur spécial (A/CN.4/347 et Add.1 et 2)⁶⁷⁷, où celui-ci proposait le texte de six articles formant la première partie intitulée « Dispositions générales » : « Champ d'application des présents articles » (art. 1^{er}); « Courriers et valises ne rentrant pas dans le champ d'application des présents articles » (art. 2); « Expressions employées » (art. 3); « Liberté de communication pour toutes fins officielles au moyen de courriers diplomatiques et de valises diplomatiques » (art. 4); « Devoir de respecter le droit international et les lois et règlements de l'Etat de réception et de l'Etat de transit » (art. 5) et « Non-discrimination et réciprocité » (art. 6).

⁶⁷³ Pour l'historique des travaux de la Commission sur le sujet jusqu'à 1980, voir *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 192 et 193, par. 149 à 155, et *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 158 à 161, par. 145 à 176.

⁶⁷⁴ *Annuaire... 1980*, vol. II (1^{re} partie), p. 227, doc. A/CN.4/335.

⁶⁷⁵ A/CN.4/WP.5.

⁶⁷⁶ Pour le compte rendu du débat de la Commission, voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 159 à 161, par. 162 à 176.

⁶⁷⁷ Reproduit dans *Annuaire... 1981*, vol. II (1^{re} partie).

231. Dans son deuxième rapport, où il examine d'abord le champ d'application du projet d'articles, le Rapporteur spécial présente une vue d'ensemble de la question en faisant une étude détaillée des conventions multilatérales pertinentes⁶⁷⁸ en tant que base juridique d'un régime uniforme applicable au statut du courrier et de la valise. Il étudie ensuite la définition des expressions « courrier diplomatique » et « valise diplomatique », ainsi que d'autres expressions qui seraient utilisées dans le projet d'articles, en se fondant sur les travaux préparatoires des dispositions pertinentes de ces conventions. Enfin, il examine les principes généraux sous-tendant ces conventions, qui devaient être aussi incorporés dans le projet d'articles.

232. Le deuxième rapport du Rapporteur spécial a été examiné par la Commission à ses 1691^e, 1693^e et 1694^e séances les 15, 17 et 20 juillet 1981. En présentant son rapport, le Rapporteur spécial a indiqué que l'adoption provisoire par la Commission des articles 1 à 6 du projet offrirait une base utile à la poursuite des travaux sur les autres articles constituant la deuxième partie, consacrée au statut du courrier, et la troisième partie, qui concerne le statut de la valise.

1. CHAMP D'APPLICATION DU PROJET D'ARTICLES

233. Pour ce qui est de la portée du sujet, le Rapporteur spécial a, comme il est indiqué au paragraphe 230 ci-dessus, proposé deux articles intitulés respectivement « Champ d'application des présents articles » (art. 1^{er}) et « Courriers et valises ne rentrant pas dans le champ d'application des présents articles » (art. 2)⁶⁷⁹.

⁶⁷⁸ Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, du 18 avril 1961 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95); Convention de Vienne sur les relations consulaires, du 24 avril 1963 (*ibid.*, vol. 596, p. 261); Convention de 1969 sur les missions spéciales [résolution 2530 (XXIV) de l'Assemblée générale, du 8 décembre 1969, annexe]; Convention de Vienne sur la représentation des Etats, dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel, du 14 mars 1975 [*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].

⁶⁷⁹ Les articles 1 et 2 proposés étaient libellés comme suit :

« Article premier. — Champ d'application des présents articles

« 1. Les présents articles s'appliquent aux communications des Etats pour toutes fins officielles avec leurs missions diplomatiques, leurs postes consulaires, leurs missions spéciales ou autres missions ou délégations, où qu'ils se trouvent, ou avec d'autres Etats ou

(Suite de la note page suivante.)

234. Présentant le projet d'article 1^{er}, le Rapporteur spécial a dit que le paragraphe 1, qui était conçu pour garantir le respect du principe de la liberté de communication au moyen du courrier diplomatique et de la valise diplomatique, prévoyait un vaste réseau de moyens de communication officiels. Le paragraphe 2 était une disposition d'assimilation explicite et descriptive qui rendait les règles relatives au courrier diplomatique et à la valise diplomatique applicables aux courriers et aux valises utilisés par les postes consulaires et autres missions et délégations. Cette disposition aurait pu être rédigée en termes plus concis, mais le Rapporteur spécial l'avait présentée sous une forme plus élaborée afin de préciser ses intentions au stade initial actuel de l'examen du sujet.

235. Si de nombreux membres de la Commission ont approuvé, d'une façon générale, la proposition du Rapporteur spécial, certains ont exprimé des doutes quant à l'opportunité de mentionner les « communications [...] avec d'autres Etats ou organisations internationales »; ils ont estimé que le champ d'application du projet d'articles devrait se limiter aux communications de l'Etat avec ses missions et ses bureaux à l'étranger. Un membre de la Commission a été d'avis que le champ d'application envisagé dans ces articles était trop large, puisqu'il comprenait tous les types de communications des Etats.

236. Le Rapporteur spécial a fait remarquer que le paragraphe 1 du projet d'article 2 précisait que les articles ne s'appliqueraient pas aux courriers et valises utilisés pour toutes fins officielles par des organisations internationales, et que le paragraphe 2 renfermait une clause de sauvegarde. Cependant, plusieurs membres de la Commission ont formulé des réserves quant à l'exclusion du champ du sujet à l'examen des courriers et valises utilisés à des fins officielles par des organisations

(Suite de la note 679.)

organisations internationales, et également aux communications officielles de ces missions et délégations avec l'Etat d'envoi ou entre elles, par l'emploi de courriers diplomatiques et de valises diplomatiques.

« 2. Les présents articles s'appliquent aussi aux communications des Etats pour toutes fins officielles avec leurs missions diplomatiques, leurs postes consulaires, leurs missions spéciales ou autres missions ou délégations, où qu'ils se trouvent, et avec d'autres Etats ou organisations internationales, et également aux communications officielles de ces missions et délégations avec l'Etat d'envoi ou entre elles, par l'emploi de courriers et valises consulaires et de courriers et valises de missions spéciales, ou autres missions ou délégations. »

« Article 2. — Courriers et valises ne rentrant pas dans le champ d'application des présents articles »

« 1. Les présents articles ne s'appliquent pas aux courriers et valises utilisés pour toutes fins officielles par des organisations internationales.

« 2. Le fait que les présents articles ne s'appliquent pas aux courriers et valises utilisés pour toutes fins officielles par des organisations internationales ne porte pas atteinte

« a) au statut juridique de ces courriers et valises;

« b) à l'application à ces courriers et valises de toutes règles énoncées dans les présents articles concernant les facilités, privilèges et immunités qui leur seraient accordés par le droit international indépendamment des présents articles. »

internationales. S'ils comprenaient que l'inclusion des organisations internationales dans le champ d'application du projet d'articles pouvait présenter certaines difficultés, ils étaient d'avis qu'on devrait vérifier l'importance de ces difficultés avant de prendre une décision ferme. Il a été dit qu'à moins de raisons valables les courriers et valises des organisations internationales, qui jouaient un rôle actif dans le monde d'aujourd'hui, ne devraient pas être exclus. Un membre de la Commission a toutefois exprimé l'avis que, les communications des organisations internationales ne devant pas être considérées comme secrètes ou confidentielles, il ne serait peut-être pas possible de les traiter de la même façon que les Etats.

237. Plusieurs membres de la Commission ont dit, à cet égard, que l'article devrait aussi mentionner les « autres sujets du droit international », de façon que les intérêts d'entités comme l'OLP ou le Conseil de la Namibie puissent être sauvegardés, outre ceux des organisations internationales.

2. EXPRESSIONS EMPLOYÉES

238. En ce qui concerne la définition des expressions « courrier diplomatique » et « valise diplomatique » et des autres expressions, le Rapporteur spécial a proposé un article intitulé « Expressions employées » (art. 3)⁶⁸⁰.

⁶⁸⁰ L'article 3 proposé était libellé comme suit :

« Article 3. — Expressions employées »

« 1. Aux fins des présents articles :

« 1) L'expression « courrier diplomatique » s'entend d'une personne dûment autorisée par les autorités compétentes de l'Etat d'envoi et porteur d'un document officiel à cet effet attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise diplomatique, qui est chargée de la garde, du transport et de la remise de la valise diplomatique ou de la transmission orale d'un message officiel à la mission diplomatique, au poste consulaire, à la mission spéciale ou autres missions ou délégations de l'Etat d'envoi, où qu'ils se trouvent, ainsi qu'à d'autres Etats et organisations internationales, et à laquelle l'Etat de réception ou l'Etat de transit accorde des facilités, privilèges et immunités dans l'exercice de ses fonctions officielles;

« 2) L'expression « courrier diplomatique *ad hoc* » s'entend d'un agent de l'Etat d'envoi qui n'est chargé de la mission de courrier diplomatique qu'à titre spécial et qui cessera de jouir des facilités, privilèges et immunités accordés à un courrier diplomatique par l'Etat de réception ou l'Etat de transit dès qu'il aura remis au destinataire la valise diplomatique dont il a la charge;

« 3) L'expression « valise diplomatique » s'entend de tous colis contenant de la correspondance officielle, des documents ou des objets destinés exclusivement à un usage officiel portant des marques extérieures visibles de leur caractère, qui sont utilisés aux fins de communication entre l'Etat d'envoi et ses missions diplomatiques, ses postes consulaires, ses missions spéciales ou autres missions ou délégations, où qu'ils se trouvent, ainsi qu'avec d'autres Etats ou organisations internationales qui sont expédiés par l'intermédiaire d'un courrier diplomatique ou du commandant d'un navire ou d'un aéronef commercial, ou envoyés par la poste, par voie de terre ou par fret aérien, et auxquels l'Etat de réception ou l'Etat de transit accorde des facilités, privilèges et immunités dans l'exercice de leurs fonctions officielles;

« 4) L'expression « Etat d'envoi » s'entend d'un Etat qui expédie une valise diplomatique, avec ou sans courrier, à sa mission diplomatique, son poste consulaire, sa mission spéciale ou autres

missions ou délégations, où qu'ils se trouvent, ou à d'autres Etats ou organisations internationales;

« 5) L'expression « Etat de réception » s'entend d'un Etat sur le territoire duquel

« a) une mission diplomatique, un poste consulaire, une mission spéciale ou une mission permanente se trouve, ou

« b) une réunion d'un organe ou d'une conférence a lieu;

« 6) L'expression « Etat hôte » s'entend d'un Etat sur le territoire duquel

« a) une organisation a son siège ou un bureau, ou

« b) une réunion d'un organe ou d'une conférence a lieu;

« 7) L'expression « Etat de transit » s'entend d'un Etat par le territoire duquel et avec le consentement duquel le courrier diplomatique ou la valise diplomatique passe pour atteindre l'Etat de réception;

« 8) L'expression « Etat tiers » s'entend de tout Etat autre que l'Etat d'envoi, l'Etat de réception et l'Etat de transit;

« 9) L'expression « mission diplomatique » s'entend d'une mission permanente au sens de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, du 18 avril 1961;

« 10) L'expression « poste consulaire » s'entend de tout consulat général, consulat, vice-consulat ou agence consulaire au sens de la Convention de Vienne sur les relations consulaires, du 24 avril 1963;

« 11) L'expression « mission spéciale » s'entend d'une mission temporaire, ayant un caractère représentatif de l'Etat, envoyée par un Etat auprès d'un autre Etat avec le consentement de ce dernier pour traiter avec lui de questions déterminées ou pour accomplir auprès de lui une tâche déterminée;

« 12) L'expression « mission » s'entend, selon le cas, de la mission permanente ou de la mission permanente d'observation;

« 13) L'expression « mission permanente » s'entend d'une mission de nature permanente, ayant un caractère représentatif de l'Etat, envoyée par un Etat membre d'une organisation internationale auprès de cette organisation;

« 14) L'expression « mission permanente d'observation » s'entend d'une mission de nature permanente, ayant un caractère représentatif de l'Etat, envoyée auprès d'une organisation internationale par un Etat non membre de cette organisation;

« 15) L'expression « délégation » s'entend, selon le cas, d'une délégation à un organe ou d'une délégation à une conférence;

« 16) L'expression « délégation à un organe » s'entend de la délégation envoyée par un Etat pour participer en son nom aux travaux de cet organe;

« 17) L'expression « délégation d'observation » s'entend, selon le cas, de la délégation d'observation à un organe ou de la délégation d'observation à une conférence;

« 18) L'expression « délégation d'observation à un organe » s'entend de la délégation envoyée par un Etat pour participer en son nom en qualité d'observateur aux travaux de cet organe;

« 19) L'expression « délégation à une conférence » s'entend de la délégation envoyée par un Etat pour participer en son nom aux travaux de la Conférence;

« 20) L'expression « délégation d'observation à une conférence » s'entend de la délégation envoyée par un Etat pour participer en son nom en qualité d'observateur aux travaux de cette conférence;

« 21) L'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale;

« 22) L'expression « organe » s'entend :

« a) de tout organe principal ou subsidiaire d'une organisation internationale, ou

« b) de toute commission ou tout comité ou sous-groupe d'un tel organe, dont les Etats sont membres;

239. Certains membres de la Commission se sont demandé s'il convenait d'introduire des règles de fond dans une disposition contenant des définitions et se sont expressément référés aux alinéas 1, 2, 3 et 7 du paragraphe 1 de l'article 3. Un membre a suggéré d'employer les expressions « courrier du gouvernement » et « valise du gouvernement », alors qu'un autre a préconisé l'emploi des expressions « courrier officiel » et « valise officielle ». Un troisième membre a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'inventer de nouvelles expressions, car les expressions « courrier diplomatique » et « valise diplomatique » étaient déjà bien établies. Se référant à l'alinéa 7, quelques membres ont exprimé des réserves en ce qui concerne l'exigence du « consentement » de l'Etat de transit, qui pourrait imposer une restriction excessive à l'Etat d'envoi. Enfin, il a été dit qu'il serait peut-être préférable de laisser de côté certaines des expressions énumérées dans les alinéas.

240. Il a toutefois été relevé que les notions de « courrier diplomatique » et de « valise diplomatique » étaient bien établies dans la pratique des Etats, qu'elles avaient été généralement acceptées et qu'elles avaient acquis un caractère de certitude juridique. Il a donc été suggéré de les adopter comme les expressions fondamentales se rapportant au courrier et à la valise et, par une formule d'assimilation comme celle contenue au paragraphe 2 de l'article 1^{er}, d'appliquer le régime régissant le courrier diplomatique et la valise diplomatique à tous les autres types de courrier et de valise que les Etats utilisent pour communiquer avec leurs missions à l'étranger.

241. En ce qui concerne la rédaction des articles proposés et la définition des autres expressions, le Rapporteur spécial a relevé qu'à la réflexion plusieurs améliorations pouvaient être apportées. Il a suggéré d'améliorer le paragraphe 1 de l'article 1^{er} en limitant les communications visées aux communications entre l'Etat d'envoi et ses missions et entre ces missions, où qu'elles se trouvent, le paragraphe 2 pouvant être abrégé. Au sujet de l'article 3, le Rapporteur spécial a fait remarquer que la liste des expressions pouvait être plus concise; il fallait cependant que certaines expressions comme « Etat de transit », « Etat tiers », etc., soient bien définies.

3. PRINCIPES GÉNÉRAUX

242. En ce qui concerne les principes généraux du projet d'articles, le Rapporteur spécial a proposé trois arti-

« 23) L'expression « conférence » s'entend d'une conférence d'Etats.

« 2. Les dispositions du paragraphe 1, alinéas 1, 2 et 3, concernant les expressions « courrier diplomatique », « courrier diplomatique *ad hoc* » et « valise diplomatique » peuvent s'appliquer également au courrier consulaire et au courrier consulaire *ad hoc*, aux courriers et aux courriers *ad hoc* des missions spéciales et autres missions ou délégations, ainsi qu'à la valise consulaire et aux valises des missions spéciales et autres missions et délégations de l'Etat d'envoi.

« 3. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 du présent article 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 d'autres instruments internationaux ou dans le droit interne d'un Etat. »

cles, à savoir : « Liberté de communication pour toutes fins officielles au moyen de courriers diplomatiques et de valises diplomatiques » (art. 4)⁶⁸¹; « Devoir de respecter le droit international et les lois et règlements de l'Etat de réception et de l'Etat de transit » (art. 5)⁶⁸²; et « Non-discrimination et réciprocité » (art. 6)⁶⁸³.

243. Alors que de nombreux membres de la Commission estimaient, d'une manière générale, que les principes énoncés dans ces articles constituaient une bonne base pour l'ensemble de la codification du sujet, certains ont été d'avis qu'il fallait aussi insérer un article énonçant les devoirs de l'Etat d'envoi, afin d'assurer un équilibre satisfaisant entre les droits et les obligations

⁶⁸¹ L'article 4 proposé était libellé comme suit :

« Article 4. — Liberté de communication pour toutes fins officielles au moyen de courriers diplomatiques et de valises diplomatiques »

« 1. L'Etat de réception permet et protège la libre communication de l'Etat d'envoi pour toutes fins officielles avec ses missions diplomatiques, ses postes consulaires et autres missions ou délégations ainsi qu'entre ces missions, postes consulaires et délégations, où qu'ils se trouvent, ou avec d'autres Etats ou organisations internationales, comme il est prévu à l'article 1^{er}.

« 2. L'Etat de transit facilite la libre communication, assurée à travers son territoire au moyen de courriers diplomatiques et de valises diplomatiques à laquelle se réfère le paragraphe 1 du présent article. »

⁶⁸² L'article 5 proposé était libellé comme suit :

« Article 5. — Devoir de respecter le droit international et les lois et règlements de l'Etat de réception et de l'Etat de transit »

« 1. Sans préjudice de ses privilèges et immunités, le courrier diplomatique a le devoir de respecter les règles du droit international et les lois et règlements de l'Etat de réception et de l'Etat de transit.

« 2. Le courrier diplomatique a aussi le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de l'Etat de réception et de l'Etat de transit.

« 3. Le logement temporaire du courrier diplomatique ne sera pas utilisé d'une manière incompatible avec ses fonctions, telles qu'elles sont énoncées dans les présents articles, dans les dispositions pertinentes de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques ou dans d'autres règles du droit international général, ou dans les accords particuliers en vigueur entre l'Etat d'envoi et l'Etat de réception ou de transit. »

⁶⁸³ Le texte de l'article 6 proposé était libellé comme suit :

« Article 6. — Non-discrimination et réciprocité »

« 1. Dans l'application des dispositions des présents articles, il ne sera pas fait de discrimination entre les Etats en ce qui concerne le traitement des courriers diplomatiques et des valises diplomatiques.

« 2. Toutefois, ne seront pas considérés comme discriminatoires :

« a) le fait que l'Etat de réception applique restrictivement l'une des dispositions des présents articles parce qu'elle est ainsi appliquée à ses courriers diplomatiques et à ses valises diplomatiques dans l'Etat d'envoi;

« b) le fait que les Etats modifient entre eux, par coutume ou par voie d'accord, l'étendue des facilités, privilèges et immunités pour leurs courriers diplomatiques et leurs valises diplomatiques, pourvu qu'une telle modification ne soit pas incompatible avec l'objet et le but des présents articles et qu'elle ne porte pas atteinte à la jouissance des droits ni à l'exécution des obligations des Etats tiers. »

des Etats d'envoi et des Etats de réception. A cet égard, on a fait observer que le courrier et la valise donnaient lieu parfois à des abus et qu'il y aurait peut-être lieu de renforcer les sauvegardes prévues dans le projet d'articles.

244. Il a été fait référence à cet égard à la disposition du paragraphe 3 de l'article 35 de la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires en vertu de laquelle la valise peut être ouverte dans certaines circonstances. Le Rapporteur spécial a dit avoir toutefois constaté, après avoir étudié quelque cent dix traités bilatéraux, que quatre-vingt-douze d'entre eux contenaient des dispositions analogues au paragraphe 3 de l'article 27 de la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques, qui prévoit l'inviolabilité inconditionnelle, alors que dix-huit seulement contenaient des dispositions qui s'écartaient de cette règle d'une manière ou d'une autre mais énonçaient des conditions qui n'étaient certainement pas plus restrictives que celles de la Convention de Vienne de 1963. Dans ces conditions, le Rapporteur spécial a conclu que, pour légitime que fût la référence à des abus éventuels, il ne fallait pas aller trop loin dans ce sens.

4. AUTRES REMARQUES CONCERNANT L'ÉTUDE DU SUJET

245. De nombreux membres de la Commission ont estimé que la méthode suivie par le Rapporteur spécial en vue de l'établissement du projet d'articles sur le sujet était bonne et judicieuse. Il a, par exemple, été relevé que le Rapporteur spécial avait réussi à montrer qu'il était possible de traiter le problème de façon complète et uniforme. Un autre membre a dit que la présentation du Rapporteur spécial avait largement contribué à atténuer ses doutes quant aux motifs pour lesquels l'Assemblée générale et la Commission avaient jugé le sujet si important malgré toutes les règles juridiques qui existaient déjà.

246. Quelques membres de la Commission ont cependant fait observer que, si l'établissement d'une seule série de règles portant sur toutes les communications officielles présentait des avantages, ces règles pouvaient aussi nuire à la protection accordée à ces communications par le droit en vigueur. Un membre s'est demandé s'il était nécessaire d'élaborer un projet d'articles aussi détaillé que celui proposé par le Rapporteur spécial, du moment que la plupart des problèmes étaient déjà traités très clairement dans les conventions existantes. Ces membres ont souligné qu'il s'agissait d'un sujet qu'il fallait examiner attentivement et que la Commission devait faire preuve d'une grande prudence dans son examen.

247. Un membre de la Commission a également été d'avis que la méthode proposée par le Rapporteur spécial n'était ni inductive ni déductive, mais analytique : le fait de prendre quatre articles de quatre conventions différentes et de s'efforcer d'amalgamer certaines de leurs dispositions dans un article unique s'appliquant à toutes les situations prêterait inévitablement à confusion. Il a souligné la nécessité de procéder à un examen empirique fondé sur la méthode fonctionnelle.

248. Enfin, sur la suggestion du Rapporteur spécial, la Commission a prié le Secrétariat :

a) De mettre à jour la compilation des dispositions pertinentes des traités multilatéraux et bilatéraux du domaine du droit diplomatique et consulaire préparée précédemment à l'intention du Rapporteur spécial;

b) De demander aux Etats des informations sur les lois, règlements, procédures et pratiques en vigueur au

plan national, ainsi que sur les décisions judiciaires, les sentences arbitrales et la correspondance diplomatique concernant le traitement du courrier diplomatique et de la valise diplomatique.

249. A l'issue du débat, la Commission a décidé de renvoyer les articles 1 à 6 au Comité de rédaction (voir ci-dessus par. 12).

Chapitre VIII

AUTRES DÉCISIONS ET CONCLUSIONS

A. — Relations entre les Etats et les organisations internationales (deuxième partie du sujet)

250. Le Rapporteur spécial chargé de la deuxième partie du sujet intitulé « Relations entre les Etats et les organisations internationales » a continué l'étude de la question sur laquelle il a reçu du Secrétariat certains éléments d'information. Le Rapporteur spécial a prié le Secrétariat de poursuivre ses recherches et ses études dans ce domaine pour l'aider dans la poursuite de ses travaux.

B. — Programme et méthodes de travail de la Commission

251. A sa 1650^e séance, le 13 mai 1981, la Commission a décidé de constituer un groupe de planification du Bureau élargi pour la session en cours. Le Groupe comprenait M. Robert Q. Quentin-Baxter (président), M. Julio Barboza, M. Mohammed Bedjaoui, M. Laurel B. Francis, M. Frank X. J. C. Njenga, M. Nikolai Ouchakov, M. Christopher W. Pinto, M. Willem Riphagen, M. Milan Sahović, M. Abdul Hakim Tabibi et sir Francis Vallat. Il a été chargé, notamment, d'examiner le programme et les méthodes de travail de la Commission et de faire rapport à ce sujet au Bureau élargi. Le Groupe de planification s'est réuni le 15 mai et le 17 juillet 1981. 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.

252. Sur la recommandation du Groupe de planification, le Bureau élargi a recommandé à la Commission d'inclure, dans son rapport à l'Assemblée générale sur les travaux de la session en cours, les paragraphes 253 à 261 ci-après. A sa 1696^e séance, le 22 juillet 1981, la Commission a examiné les recommandations du Bureau élargi et, sur la base de ces recommandations, a adopté les paragraphes qui suivent.

253. En examinant la question du programme de travail pour sa trente-quatrième session, en 1982, la Commission a tenu compte du fait que la session en cours est la dernière avant l'expiration du mandat actuel de ses membres. En tant qu'organe permanent, et sans vouloir porter atteinte à la liberté d'action des membres qui la composeront en 1982, la Commission a abouti aux conclusions indiquées ci-après en vue d'assurer la continuité des travaux sur les sujets inscrits à son programme de travail actuel. De plus, elle a confirmé la décision

consignée dans des rapports précédents⁶⁸⁴, selon laquelle tout rapporteur spécial réélu membre de la Commission devra poursuivre ses travaux sur le sujet dont il est chargé, à moins que la Commission, telle qu'elle sera composée alors, n'en décide autrement à sa trente-quatrième session.

254. De même, en examinant la question du programme de travail pour sa trente-quatrième session, la Commission a tenu compte des objectifs généraux et priorités qu'elle avait fixés à des sessions précédentes avec l'approbation de l'Assemblée générale, et des recommandations figurant dans la résolution 35/163 adoptée par l'Assemblée générale le 15 décembre 1980, ainsi que des progrès accomplis dans l'étude des questions examinées à la présente session. A cet égard, et conformément à la recommandation formulée par l'Assemblée générale dans la résolution 35/163, la Commission a achevé, à sa présente session, la deuxième lecture du projet d'articles sur la « Succession d'Etats dans des matières autres que des traités », adopté en première lecture à ses trente et unième et trente-deuxième sessions, en tenant compte des observations communiquées par écrit par les gouvernements et des opinions exprimées au cours de débats à l'Assemblée générale. Ce projet d'articles est intitulé « Projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat ». Ainsi, la Commission a achevé ses travaux sur ce sujet avant l'expiration du mandat actuel de ses membres, comme elle l'avait envisagé en 1977.

255. En ce qui concerne le sujet « Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales », la Commission, conformément à la recommandation formulée dans la résolution 35/163 de l'Assemblée générale, a commencé, à la présente session, la deuxième lecture du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, en tenant compte des observations communiquées par écrit par les gouvernements et des opinions exprimées au cours des débats à l'Assemblée générale, ainsi que des observations écrites communiquées par les principales organisations internationales. Elle a également achevé, à la présente session, la deuxième lecture des articles 1 à 26 du projet d'articles

⁶⁸⁴ Voir par exemple *Documents officiels de l'Assemblée générale, huitième session, Supplément n° 9 (A/2456)*, p. 31, par. 172; *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 302, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, par. 73; *Annuaire... 1971*, vol. II (1^{re} partie), p. 372, doc. A/8410/Rev.1, par. 132.

pertinent et elle a l'intention de consacrer à ce sujet l'essentiel de sa session de 1982 dans le but d'achever la deuxième lecture des articles restants du projet et de l'annexe, sur la base d'un nouveau rapport qui sera présenté par le Rapporteur spécial et compte tenu des commentaires et observations des gouvernements et des organisations internationales intéressées. La Commission aura ainsi achevé ses travaux sur ce sujet. Comme il a été indiqué ci-dessus (chap. III, par. 106), la Commission a décidé, à sa présente session, d'adresser un rappel aux gouvernements et aux principales organisations internationales pour qu'ils communiquent par écrit leurs observations et leurs commentaires sur les articles 61 à 80 et l'annexe du projet d'articles en question.

256. Bien que la Commission compte, conformément à la résolution 35/163 de l'Assemblée générale, s'occuper principalement à sa session de 1982 de la « Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales », elle a également l'intention de poursuivre l'étude d'autres sujets inscrits à son programme de travail actuel, comme suit :

a) A la présente session la Commission a poursuivi ses travaux sur le sujet de la « Responsabilité des Etats », sur la base du deuxième rapport du Rapporteur spécial proposant le texte d'articles, en vue de commencer l'élaboration des articles de la deuxième partie du projet sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites (Contenu, formes et degrés de la responsabilité internationale) comme l'Assemblée générale le recommandait dans sa résolution 35/163. Ce faisant, la Commission a tenu compte, comme le recommandait aussi l'Assemblée générale, de la nécessité d'examiner en deuxième lecture les articles constituant la première partie du projet (Origine de la responsabilité internationale) dont elle avait achevé l'examen en première lecture à sa trente-deuxième session. Dans le rapport sur sa trente-deuxième session, la Commission avait exprimé l'espoir de pouvoir procéder à sa trente-quatrième session à une deuxième lecture des articles de la première partie du projet, compte tenu des commentaires et observations écrits des gouvernements ainsi que des opinions exprimées à l'Assemblée générale⁶⁶⁵. Néanmoins, en raison du nombre limité de commentaires et observations écrits communiqués jusqu'ici par les Etats sur les articles en question et de l'intérêt qu'il y aurait à avancer les travaux sur la deuxième partie du projet, la Commission croit que le Rapporteur spécial devrait, pour le moment, continuer à concentrer son attention principalement sur le développement de la deuxième partie du projet. A sa trente-quatrième session, elle a l'intention de poursuivre ses travaux sur ce sujet sur la base d'un nouveau rapport que doit présenter le Rapporteur spécial.

b) La Commission a poursuivi, à la présente session, ses travaux sur le sujet de la « Responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit interna-

tional » sur la base du deuxième rapport présenté par le Rapporteur spécial. A sa prochaine session, elle poursuivra l'étude de ce sujet sur la base d'un nouveau rapport que doit établir le Rapporteur spécial, en vue d'élaborer un projet d'articles y relatif.

c) Le Rapporteur spécial chargé de la question du « Droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation » ayant présenté sa démission à la Commission en raison de son élection à la CIJ, la Commission n'a pas pu aborder l'étude de ce sujet au cours de la présente session. A ses prochaines sessions, elle compte poursuivre, sur la base d'un rapport qui sera présenté par un nouveau rapporteur spécial, l'élaboration, commencée à sa trente-deuxième session, d'un projet d'articles sur le sujet en question⁶⁶⁶.

d) Quant au sujet des « Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens », la Commission en a poursuivi l'étude à sa présente session, sur la base du troisième rapport du Rapporteur spécial. Elle a l'intention de continuer cette étude à sa trente-quatrième session sur la base de rapports établis par le Rapporteur spécial, en vue de poursuivre l'élaboration d'un projet d'articles sur ce sujet, qu'elle avait commencée à sa trente-deuxième session.

e) La Commission a poursuivi, à la présente session, ses travaux sur la question du « Statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique », sur la base du deuxième rapport présenté par le Rapporteur spécial. Elle prévoit d'en poursuivre l'examen à sa trente-quatrième session en vue de l'élaboration d'un projet d'articles sur le sujet.

f) Le Rapporteur spécial chargé de la deuxième partie du sujet « Relations entre les Etats et les organisations internationales » poursuivra l'étude de la question et, s'il y a lieu, présentera un rapport préliminaire à la Commission.

257. Quant au nombre de séances qui seront consacrées, lors de la trente-quatrième session, à l'examen des sujets mentionnés aux paragraphes 255 et 256 ci-dessus, la Commission en décidera au début de la session lorsqu'elle organisera ses travaux. La Commission se rend compte, toutefois, qu'il ne lui sera peut-être pas possible d'aborder, dans le temps qui lui est imparti, tous les sujets mentionnés au paragraphe 256 ci-dessus. Par ailleurs, elle croit pouvoir travailler plus utilement et, en fin de compte, parvenir à des résultats plus substantiels en concentrant son attention à chacune des sessions sur un plus petit nombre de sujets.

258. Quant au programme de travail à long terme de la Commission, on peut prévoir que, à sa trente-quatrième session — la première que tiendront dans le cadre de leur mandat les membres de la Commission qui seront élus par l'Assemblée générale à sa trente-sixième session —, la Commission envisagera de fixer des objec-

⁶⁶⁵ *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 162 et 163, par. 182.

⁶⁶⁶ L'ancien Rapporteur spécial a présenté sur le sujet un troisième rapport qu'il avait commencé à établir avant sa démission de la Commission. Ce rapport portera la cote A/CN.4/348.

tifs généraux et des priorités en fonction desquels elle procédera, aux sessions à venir, à l'étude des sujets inscrits à son programme de travail actuel, en tenant compte des recommandations pertinentes de l'Assemblée générale. Rappelons qu'en 1975 la Commission avait envisagé une série de propositions prévoyant de mener à bien, jusqu'à l'expiration en 1981 de son mandat de cinq ans, l'examen en première ou en deuxième lecture de projets d'articles dans les domaines suivants : responsabilité des Etats, succession d'Etats dans les matières autres que les traités, clause de la nation la plus favorisée, et question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales⁶⁸⁷. Le mandat en question étant sur le point de prendre fin, on peut constater que ces objectifs, fixés en 1975 et confirmés en 1977, ont été largement atteints⁶⁸⁸. La méthode consistant à fixer, conformément aux résolutions pertinentes de l'Assemblée générale, des objectifs généraux et des priorités destinés à orienter le programme de travail que la Commission poursuivra pendant la durée d'un mandat de ses membres ou plus longtemps s'il y a lieu paraît efficace et pratique pour la planification et l'exécution en temps voulu du programme de travail de la Commission.

259. Conformément à la résolution 34/142 de l'Assemblée générale, du 17 décembre 1979, intitulée « Coordination dans le domaine du droit commercial international », le Secrétaire de la CNUDCI a adressé au Secrétaire de la Commission une demande de renseignements concernant les activités récentes ou actuelles de la CDI dans le domaine du droit commercial international. A la suite de l'examen de la question par le Bureau élargi de la Commission et son Groupe de planification, le Secrétaire de la Commission a été autorisé à communiquer au Secrétaire de la CNUDCI certains éléments d'information concernant les activités récentes et actuelles de la CDI qui peuvent avoir une incidence sur les questions relevant du domaine du droit commercial international⁶⁸⁹. La Commission se félicite d'avoir l'occasion de coopérer avec la CNUDCI comme l'Assemblée générale l'y invitait dans sa résolution 34/142, en lui fournissant des renseignements pertinents sur ses activités et en la consultant.

260. Au sujet de ses méthodes de travail, la Commission a pris note du paragraphe 8 de la résolution 35/163 du 15 décembre 1980, dans lequel l'Assemblée générale

⁶⁸⁷ *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 196 et 197, doc. A/10010/Rev.1, par. 141 à 145.

⁶⁸⁸ Ces objectifs ont été atteints de la manière suivante : à sa trente-deuxième session, en 1980, la Commission avait approuvé l'examen en première lecture des articles constituant la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats; à sa présente session, elle a achevé l'examen en deuxième lecture du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, d'archives et de dettes d'Etats; à sa trentième session, en 1978, la Commission avait achevé la deuxième lecture du projet d'articles sur la clause de la nation la plus favorisée; et à sa trente-deuxième session, elle avait achevé la première lecture du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales.

⁶⁸⁹ Les informations communiquées par la CDI ont été reproduites dans le document de la CNUDCI portant la cote A/CN.9/202/Add.3, du 5 juin 1981.

déclare avoir accueilli avec satisfaction les considérations et recommandations contenues dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa trente-deuxième session, concernant des questions ayant trait à la nature des travaux et au programme et aux méthodes de travail de la Commission ainsi qu'à l'organisation de ses sessions en vue de pouvoir s'acquitter à temps et efficacement des tâches qui lui sont confiées⁶⁹⁰. La Commission tient à réaffirmer qu'elle continuera d'étudier la possibilité d'améliorer encore ses procédures et méthodes actuelles en leur donnant la souplesse que peut exiger l'étude de certains sujets, en vue de pouvoir s'acquitter à temps et efficacement des tâches qui lui sont confiées par l'Assemblée générale.

261. En ce qui concerne le Séminaire de droit international, si étroitement lié aux sessions annuelles de la Commission, celle-ci, dans sa nouvelle composition, souhaitera peut-être, à la première occasion, examiner s'il y a des mesures pratiques à prendre pour accroître encore la valeur du Séminaire.

C. — Rapports avec la Cour internationale de Justice

262. La Commission du droit international a reçu la visite de M. Abdullah El-Erian, juge à la CIJ, qui a représenté la Cour et a pris la parole devant la Commission à sa 1683^e séance. M. El-Erian a transmis au Président et aux membres de la Commission les meilleurs vœux de la CIJ et de son président, sir Humphrey Waldock, qui n'était malheureusement pas en mesure de les présenter personnellement à la Commission. M. El-Erian s'est référé à une lettre adressée au Président de la Commission, dans laquelle le Président de la Cour soulignait l'importance que l'œuvre de la Commission en matière de codification revêtait pour l'activité judiciaire de la Cour. Le Président de la Cour a réaffirmé que la Cour appréciait et entendait préserver les liens étroits qu'elle entretenait avec la Commission. M. El-Erian a relevé que, dans ses arrêts et avis consultatifs les plus récents, la Cour avait eu à appliquer et à interpréter plusieurs conventions conclues sur la base de projets d'articles établis par la Commission. Dans un arrêt concernant l'immunité diplomatique et consulaire⁶⁹¹, elle s'est fondée sur les règles clairement énoncées dans la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques et dans la Convention de Vienne de 1963 sur les relations consulaires. La Cour a également examiné avec beaucoup d'attention et d'intérêt la Convention de 1973 sur la prévention et la répression des infractions contre les personnes jouissant d'une protection internationale, y compris les agents diplomatiques. M. El-Erian a rappelé que, dans un avis consultatif⁶⁹², la Cour avait fait usage de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Il a également fait observer que les travaux de la Commission étaient utiles à la Cour avant

⁶⁹⁰ *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 163 à 166, par. 183 à 193.

⁶⁹¹ *Personnel diplomatique et consulaire des Etats-Unis à Téhéran*, arrêt, C.I.J., *Recueil 1980*, p. 3.

⁶⁹² *Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Egypte*, avis consultatif, *ibid.*, p. 73.

même de faire l'objet d'une convention internationale. Ainsi, la Cour s'était appuyée sur l'article 56 du projet d'articles de la Commission sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales en tant qu'illustration du droit coutumier et comme un indice révélateur d'une règle supplétive.

263. La Commission a également reçu la visite d'un autre juge à la CIJ, M. Roberto Ago, qui a fait une déclaration à la 1666^e séance, le 4 juin 1981. M. Ago a réaffirmé l'importance que revêtait la coopération entre la Commission et la Cour et a indiqué comment les travaux de la Commission sur divers sujets avaient trouvé un écho dans les décisions de la Cour et dans ses débats. Il a également souligné qu'il existait actuellement des raisons supplémentaires pour que la coopération entre la Cour et la Commission se fasse plus intense et plus active encore; il importait que la Cour et la Commission collaborent à la défense même du droit dans le domaine des relations internationales. Il n'était pas rare actuellement que des observateurs superficiels prônent une sorte de distinction entre un droit international « classique », prétendument vieux pour ne pas dire dépassé, et un droit international « nouveau », couvrant les domaines nouveaux et répondant mieux aux aspirations et aux besoins récents de la communauté internationale. Ces vues, a dit M. Ago, étaient inacceptables pour quiconque connaissait à fond les réalités de la vie de la communauté internationale et de son droit. Certes, la réglementation juridique internationale devait progressivement s'étendre à des domaines nouveaux dans lesquels le droit n'avait pas pénétré jusqu'ici ou ne l'avait fait que dans une certaine mesure. Mais il fallait que cette réglementation soit dûment mûrie et réponde réellement à des exigences reconnues par la communauté dans son ensemble. Il fallait surtout que les règles nouvelles ainsi créées se greffent sur le tronc solide du droit international existant.

Selon M. Ago, la Commission avait eu le mérite de montrer que la codification et le développement progressif du droit international, qu'elle avait pour but de promouvoir, n'étaient pas des tâches à poursuivre séparément, mais des tâches à mener de pair dans la définition de tous les sujets mis à l'étude. Quelle que soit la matière envisagée, la codification devait être à la fois la réaffirmation des règles toujours actuelles du droit existant et l'affirmation, sous forme de développement progressif, des modifications rendues nécessaires par les transformations de la communauté internationale et de son mode de vie. En ce sens, il n'y avait pas codification sans développement progressif. M. Ago a déclaré qu'il serait surtout dangereux de perdre de vue le fait que, à la suite des changements profonds intervenus dans la composition de la communauté des Etats, il était devenu essentiel et urgent de définir *ex novo*, et avec la participation de tous, l'ancien droit coutumier, de le redéfinir, de le compléter et de lui donner désormais la clarté propre au droit écrit, au droit conventionnel. C'était sur la base de la réalisation de cette œuvre primordiale qu'il serait possible de se consacrer à l'examen de matières

nouvelles et d'ajouter organiquement une réglementation supplémentaire à la réglementation héritée des siècles passés. M. Ago était donc convaincu que la Cour et la Commission étaient appelées à développer entre elles une collaboration encore plus intense, qui ne se limitait pas à une simple utilisation réciproque de leurs travaux, pour la sauvegarde du droit international et de la fonction essentielle qu'il remplissait dans la vie de la communauté internationale.

D. — Coopération avec d'autres organismes

264. La CDI tient à réaffirmer la grande importance qu'elle attache à la coopération avec des organismes qui s'occupent du développement progressif du droit international et de sa codification au niveau régional. La Commission a ainsi maintenu, conformément à l'article 26 de son statut, la coopération avec la Commission arabe du droit international, le Comité juridique consultatif africano-asiatique, le Comité européen de coopération juridique et le Comité juridique interaméricain. Comme les programmes de travail respectifs de ces organismes reflètent les aspirations des Etats des régions intéressées en matière de développement du droit international, la CDI se propose de tenir dûment compte des questions qui y sont inscrites lorsqu'elle reverra, à l'avenir, son propre programme de travail. Elle se propose aussi d'envisager d'autres moyens de resserrer et de renforcer les liens de coopération existant entre la Commission et ces organismes.

1. COMITÉ EUROPÉEN DE COOPÉRATION JURIDIQUE

265. Le Comité européen de coopération juridique était représenté à la trente-troisième session de la Commission par M. Erik Harremoes, directeur des affaires juridiques au Conseil de l'Europe, qui a pris la parole devant la Commission à sa 1687^e séance, le 9 juillet 1981.

266. M. Harremoes a d'abord parlé des récentes activités normatives du Conseil de l'Europe et, en premier lieu, des conventions conclues au cours de l'année écoulée. L'Accord européen sur le transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés, qui a été ouvert à la signature par les Etats membres du Conseil de l'Europe le 16 octobre 1980, est déjà entré en vigueur. L'Accord a pour principal objectif de faciliter l'application de l'article 28 de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés⁶⁹³, qui a été ratifiée par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe. Il vise à assurer la réglementation uniforme de la question du transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés entre les Etats membres du Conseil de l'Europe et à préciser, dans un esprit libéral et humanitaire, les conditions dans lesquelles la responsabilité en ce qui concerne la délivrance d'un titre de voyage est transférée d'un pays à un autre à la suite du changement de résidence d'un réfugié. L'autre instrument juridique mentionné par M. Harremoes était la Convention pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère per-

⁶⁹³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 189, p. 151.

sonnel, ouverte à la signature le 28 janvier 1981. La Convention contient trois catégories de règles. Premièrement, elle consacre comme règles de droit international obligatoires pour les Etats contractants les principes nationaux régissant les banques de données privées et publiques, dont le Comité des ministres du Conseil de l'Europe a recommandé l'adoption facultative par les Etats membres en 1973 et en 1974. Deuxièmement, elle contient une solution au problème de la protection internationale des données applicable aux flux transfrontières de données. Troisièmement, elle aide les sujets de données dans un pays à défendre leurs droits pour ce qui est des informations les concernant et faisant l'objet d'un traitement automatisé dans un autre pays.

M. Harremoës a également appelé l'attention de la Commission sur les faits nouveaux intervenus dans les relations entre la Communauté économique européenne et le Conseil de l'Europe et a passé en revue les activités juridiques du Conseil pour la période 1981-1986, qui consisteront notamment à élaborer des projets de convention sur les sujets ci-après : protection des œuvres d'art contre le vol, transfert des prisonniers d'un Etat à un autre, indemnisation des victimes d'infractions graves, protection du patrimoine culturel sous-marin, maintien des clauses de propriété dans les contrats commerciaux et protection des animaux.

267. La Commission, qui est invitée à titre permanent à envoyer un observateur à la session du Comité européen de coopération juridique, a prié son président, M. Doudou Thiam, 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 INTERAMÉRICAIN

268. M. Christopher W. Pinto, président de la Commission à sa trente-deuxième session, a assisté, en qualité d'observateur de la Commission, à la session du Comité juridique interaméricain tenue en janvier-février 1981, à Rio de Janeiro et y a fait une déclaration.

269. Le Comité juridique interaméricain était représenté à la trente-troisième session de la Commission par M. Jorge Aja Espil, qui a pris la parole devant la Commission à sa 1689^e séance, le 13 juillet 1981.

270. M. Aja Espil a passé en revue les travaux du Comité juridique interaméricain au cours des dix années écoulées — travaux qui ont été axés sur le renforcement de l'efficacité de l'OEA et ont reflété les réalités et les aspirations actuelles de la communauté interaméricaine. Au cours des années 70, le Comité s'est notamment occupé plus particulièrement d'un projet de convention sur le terrorisme international et de la révision des conventions interaméricaines sur la propriété industrielle. A sa dernière session, le Comité a consacré son attention à un projet de convention sur la torture et à un rapport sur les aspects juridiques du transfert de technologie. Ainsi, le Comité a continué de se préoccuper, en tant qu'organe juridique du système interaméricain, de la sauvegarde des droits fondamentaux de l'homme et

des problèmes internationaux touchant au développement des Etats.

En ce qui concerne le projet de convention sur la torture, M. Aja Espil a appelé l'attention de la Commission sur une résolution adoptée en 1978 par l'Assemblée générale de l'OEA, qui préconise l'élaboration d'un projet de convention faisant de la torture un crime international, et il a passé en revue les questions examinées par le Comité dans ses travaux sur le projet. Il a expliqué que le projet tirait sa force principale d'un élément nouveau, à savoir le contrôle international des obligations des Etats, en vertu duquel l'individu est protégé contre le crime international de torture, même vis-à-vis de son propre pays. Du moment que le projet de convention prévoit des mécanismes lui permettant de saisir la Commission interaméricaine des droits de l'homme et la Cour interaméricaine des droits de l'homme, l'individu peut être considéré comme ayant acquis le caractère de sujet du droit international.

En ce qui concerne les travaux du Comité sur les aspects juridiques du transfert de technologie, M. Aja Espil a souligné que, comme d'autres instances, le Comité ne saurait isoler la formulation de règles juridiques des problèmes économiques et sociaux pressants auxquels la communauté mondiale doit faire face. Pour les défenseurs de l'instauration d'un nouvel ordre économique international, l'un des problèmes les plus importants en matière de réglementation juridique des relations économiques internationales est celui du transfert de technologie aux pays en développement. M. Aja Espil a relevé que, dans ses travaux sur ce sujet, le Comité a examiné le système de protection internationale de la propriété industrielle et les travaux de l'OMPI concernant sa révision, ainsi que le projet de code international de conduite pour le transfert de technologie en cours de négociation au sein de l'ONU. La méthode suivie par le Comité est une méthode novatrice et normative visant à constituer un ordre juridique qui soumette les relations économiques internationales à des règles s'inspirant des principes d'une répartition plus équitable.

Enfin, M. Aja Espil a exposé les activités du Comité dans le domaine du droit international privé concernant la coopération internationale en matière judiciaire et l'accomplissement d'actes d'information à l'étranger.

271. La Commission, qui est invitée à titre permanente à envoyer un observateur aux sessions du Comité juridique interaméricain, a prié son président, M. Doudou Thiam, 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 JURIDIQUE CONSULTATIF AFRICANO-ASIATIQUE

272. M. Christopher W. Pinto, président de la Commission à sa trente-deuxième session, a été chargé par le Président de la présente session d'assister, en qualité d'observateur de la Commission, à la vingt-deuxième session du Comité juridique consultatif africano-

asiatique qui s'est tenue à Colombo, du 24 au 30 mai 1981, et y a fait une déclaration.

273. A la présente session de la Commission, le Comité n'a pu être représenté. La Commission, qui est invitée à titre permanent à envoyer un observateur aux sessions du Comité juridique consultatif africano-asiatique, a prié son président, M. Doudou Thiam, 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.

4. COMMISSION ARABE DU DROIT INTERNATIONAL

274. La Commission arabe du droit international était représentée à la trente-troisième session par M. Hadi Treki, qui a pris la parole à la 1697^e séance de la Commission, le 24 juillet 1981.

275. M. Treki a déclaré que la participation de la Commission arabe du droit international à la session en cours de la CDI renforcerait les liens entre les deux organismes, qu'elle contribuerait à mettre en lumière les difficultés des pays nouvellement indépendants, qu'il s'agisse du fondement juridique du nouvel ordre économique international, de problèmes écologiques ou de la question de la paix et de la sécurité internationales, et qu'elle ouvrirait la voie vers une plus grande collaboration entre la Commission arabe et des institutions telles que le Comité juridique consultatif africano-asiatique. Il a exprimé l'espoir que, par ses travaux, la CDI contribuerait à faire régner l'égalité entre les membres de la communauté internationale, en tenant dûment compte des droits des peuples qui luttent pour disposer d'eux-mêmes et en veillant à l'harmonie des règles de droit, et qu'elle atteindrait son but, qui est de servir les intérêts de l'humanité.

E. — Date et lieu de la trente-quatrième session

276. La Commission a décidé de tenir sa prochaine session à l'Office des Nations Unies à Genève, du 3 mai au 23 juillet 1982.

F. — Représentation à la trente-sixième session de l'Assemblée générale

277. La Commission a décidé de se faire représenter à la trente-sixième session de l'Assemblée générale par son président, M. Doudou Thiam.

G. — Séminaire de droit international

278. En application du paragraphe 12 de la résolution 35/163 de l'Assemblée générale du 15 décembre 1980, le Bureau des affaires juridiques, en liaison avec l'Office des Nations Unies à Genève, a organisé, au cours de la trente-troisième session de la CDI, la dix-septième session du Séminaire de droit international. Le Séminaire est destiné à des étudiants avancés de cette discipline et à des jeunes fonctionnaires d'administrations nationales dont les tâches comprennent habituellement l'examen de questions de droit international. Un comité de sélection s'est réuni sous la présidence de M. Erik Suy, secré-

taire général adjoint, conseiller juridique. Il comprenait deux autres membres : M. G. M. Badr, directeur adjoint de la Division de la codification, et M. H. Geiser, chef de l'Administration du bureau de l'UNITAR à Genève. Vingt et un participants, tous de nationalité différente et ressortissants, pour la plupart, de pays en développement, ont été sélectionnés parmi les candidats. L'un d'eux n'a pu assister à la session, à laquelle trois boursiers du programme ONU/UNITAR ont, par ailleurs, participé.

279. Les participants ont pu utiliser les divers services de la Bibliothèque du Palais des Nations et assister à une projection cinématographique organisée par le Service d'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 qu'il est difficile de se procurer dans leur pays d'origine. En fin de session, les participants reçoivent un certificat attestant leur participation, signé par le Président de la Commission et le Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève. Le Séminaire a tenu entre le 1^{er} et le 19 juin douze réunions consacrées à des conférences suivies de débats.

280. Les sept membres suivants de la Commission ont donné des conférences et ont participé aux débats du Séminaire : M. G. H. Aldrich (Problèmes posés par le droit de la mer); M. J. Barboza (Le droit relatif aux utilisations des voies d'eau internationales à des fins autres que la navigation); M. Robert Q. Quentin-Baxter (La responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international); M. P. Reuter (Les traités conclus avec la participation des organisations internationales); M. W. Riphagen (La responsabilité des Etats); M. S. Sucharitkul (Les immunités juridictionnelles des Etats); et M. S. Verosta (Alliances et ententes régionales en droit international). En outre, le texte d'une conférence que M. S. Tsuruoka devait consacrer à « Quelques considérations sur la CDI pendant la décennie en cours » a été distribué. Des exposés ont, de surcroît, été faits par M. Roberto Ago sur le thème « Est-il vrai que le droit international est un droit de formation récente et un simple reflet de la pensée européenne ? », M. C. Swinarski de la Division juridique du CICR sur « Le droit international humanitaire en tant que partie du droit international public : ses sources et son champ d'application », et M. V. Romanov, directeur de la Division de la codification, sur les « Arrangements institutionnels des Nations Unies pour le développement progressif et la codification du droit international ». M. G. M. Badr, directeur adjoint de la Division de la codification, a prononcé une allocution de clôture sur « Le droit dans une communauté internationale en mutation ». L'exposé liminaire sur « La CDI et son œuvre » a été fait par M. E. Valencia-Ospina, secrétaire adjoint de la Commission.

281. Cette année, une visite du siège du CICR a été ajoutée au programme du Séminaire. Les participants,

après avoir été reçus par M. Alexandre Hay, président du Comité international, ont, à l'issue d'un déjeuner offert par le Comité, entendu une allocution de M. J. Moreillon, directeur du Département de la doctrine et du droit du CICR, sur les aspects juridiques des travaux de son organisation touchant à des aspects du droit humanitaire.

282. 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. Grâce aux fonds que les Gouvernements de l'Autriche, du Danemark, de la Finlande, de la Norvège et des Pays-Bas ont, cette année, mis à la disposition du Séminaire, un certain nombre de bourses ont pu être accordées à des participants de pays en développement. Des fonds ont également été offerts, pour l'octroi de bourses, par le Dana Fund for International and Comparative Legal Studies (de Toledo, Ohio). L'octroi de 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 rai-

sons uniquement pécuniaires. Cette année, des bourses ont été accordées à seize participants.

283. Sur les 380 participants représentant 108 nationalités qui ont été admis depuis l'origine du Séminaire, en 1965, 168 ont obtenu des bourses, sans compter les boursiers de l'UNITAR. Il est souhaitable que l'effort des gouvernements donateurs soit poursuivi et que d'autres gouvernements puissent contribuer à ce mouvement de solidarité envers des ressortissants de pays en développement.

284. La Commission tient à exprimer ses remerciements à M. E. Valencia-Ospina d'avoir organisé cette année les débats du Séminaire, et à M. G. M. Badr de les avoir dirigés. Elle prend note avec satisfaction des dispositions qui ont été prises cette année pour assurer le maintien du Séminaire de droit international, dont le succès au cours des années précédentes a été dû en grande partie à M. Pierre Raton, juriste hors classe, qui a pris sa retraite après plus de trente ans de services dévoués. A sa 1680^e séance, tenue le 29 juin 1981, la Commission a rendu hommage à M. Raton.

ANNEXES

ANNEXE I

Observations des gouvernements concernant le projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, adopté par la Commission du droit international à ses trente et unième et trente-deuxième sessions*

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
1. Autriche	174
2. Chili	175
3. Grèce	175
4. Israël	175
5. Italie	176
6. République démocratique allemande.....	177
7. République socialiste soviétique de Biélorussie	179
8. République socialiste soviétique d'Ukraine	179
9. Suède	179
10. Tchécoslovaquie	180
11. Union des Républiques socialistes soviétiques.....	182

*
* *

NOTE

Pour le texte du projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, adopté en première lecture par la Commission à ses trente et unième et trente-deuxième sessions, et les commentaires y relatifs, voir *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 16 et suiv. et *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 8 et suiv. La correspondance entre ce projet d'articles et le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat, tel qu'il a été définitivement adopté par la Commission à sa trente-troisième session, est indiquée à l'annexe III du présent rapport.

*
* *

Conventions citées dans la présente annexe

Source

Convention de Vienne sur le droit des traités (Vienne, 23 mai 1969)
Ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1969 »

Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309.

Convention de Vienne sur la succession d'Etats en matière de traités (Vienne, 23 août 1978)
Ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1978 »

Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités, vol. III, *Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.90.V.10), p. 197.

* Parues initialement sous les cotes A/CN.4/338 et Add.1 à 4.

1. Autriche

[Original : anglais]
[16 avril 1981]

1. La Commission elle-même a fait observer^a que le titre actuel du projet d'articles et, de ce fait, le libellé de l'article 1^{er} n'étaient plus indiqués puisque d'importantes « matières autres que les traités » sur lesquelles une succession d'Etats produit des effets, comme par exemple les questions de droit acquis (à l'exception de ceux des Etats tiers qui font l'objet de l'article 9) ou de nationalité, n'étaient pas traitées dans le projet d'articles. Il semblerait donc souhaitable de réviser à la fois le titre du projet et l'article 1^{er} en conséquence. Parmi les suggestions formulées par la Commission en vue de remédier à cette situation peu satisfaisante, le titre « Succession d'Etats en matière de biens d'Etat, de dettes d'Etat et d'archives d'Etat » (à condition que les dispositions sur ce dernier sujet soient conservées dans le projet d'articles) semblerait plus indiqué que « Succession d'Etats dans certaines matières autres que les traités », cette formulation, de par son manque de précision, étant peu heureuse pour figurer en titre d'un instrument international. De plus, elle soulèverait à nouveau la question de savoir quelles sont les « matières » effectivement traitées dans le projet d'articles.

2. Toutefois, aligner le titre et le libellé de l'article 1^{er} de façon qu'ils correspondent au champ d'application actuel du projet d'articles soulève la question fondamentale de savoir si un projet qui ne traite que de trois aspects de la succession d'Etats, en laissant de côté un certain nombre d'autres aspects importants, justifie que la Commission et son rapporteur spécial aient consacré tant de travail, d'énergie et de temps à l'étude de ce sujet depuis de si nombreuses années. Bien que la décision de la Commission de limiter le champ d'application du projet d'articles semble compréhensible étant donné les controverses que suscitent certaines autres « matières » affectées par une succession d'Etats, le simple fait qu'il soit apparu nécessaire de limiter le champ d'application du projet d'articles semblerait indiquer qu'il faudrait vérifier de façon encore plus rigoureuse, avant même d'entreprendre les travaux, si les sujets dont on envisage la codification s'y prêtent bien. La création de groupes de travail et de sous-comités chargés de l'examen préalable des nouveaux sujets, procédure utilisée avec succès par la Commission ces dernières années, devrait donc devenir une pratique constante. Ces groupes de travail ou sous-comités devraient non seulement déterminer le champ d'application du futur projet d'articles et les points principaux qu'il devrait couvrir, mais également mettre au point à l'intention du rapporteur spécial des directives, afin que celui-ci, dans ses rapports, reste bien dans le droit fil des idées de la Commission. Cela permettrait certainement d'avancer plus rapidement dans les travaux.

3. Un autre aspect du projet d'articles amène à formuler des observations semblables. Dans maints articles sont utilisées des expressions comme « à moins qu'il n'en soit autrement convenu » (art. 7; 8; 13, par. 1; 14, par. 1; 22, par. 1; 23; E, par. 1; F, par. 1), ou « est réglé par accord » (art. 10, par. 1; 11, par. 4; 19; C, par. 1; B, par. 2). Cette référence si fréquente à la liberté des Etats de s'écarter des règles énoncées dans le projet d'articles semble remettre en question la notion même de codification et fait même douter de l'opportunité de codifier des règles qui, de toute évidence, sont destinées à n'être que supplétives. Certes, ces expressions se retrouvent dans des instruments de codification existants mais, dans ces cas, les dérogations qu'elles autorisent portent presque exclusivement sur des questions de forme ou de procédure et non sur le fond. Si toutefois cette référence est employée afin de remplir la condition énoncée à l'article 41, par. 1, al. a, de la Convention de Vienne de 1969, il semblerait plutôt préférable de ne pas laisser ainsi carte blanche aux Etats dans un instrument de codification et d'obliger les Etats intéressés à respecter la limite établie à l'article 41, par. 1, al. b, ii, de ladite convention, si les Etats souhaitent effectivement s'écarter par voie d'accord du projet d'articles.

En outre, même lorsque le projet d'articles semble apparemment énoncer des règles supplétives, dans certains cas il renvoie en réalité à un accord entre les Etats intéressés. Ainsi, certains articles prévoient qu'à moins que les Etats intéressés n'en conviennent autrement les biens d'Etat passent à l'un d'entre eux moyennant compensation équivalente

aux autres Etats (art. 13, par. 3; 14, par. 1, al. b, et par. 2) ou, dans d'autres cas, qu'ils passent aux Etats successeurs dans une proportion équitable (art. 14, par. 1, al. d). Certains articles relatifs aux dettes d'Etat renferment des dispositions semblables (art. 19, par. 2; 22, par. 1; 23). Etant donné le peu d'empressement des Etats à soumettre leurs différends à un règlement par un tiers, et en l'absence de toute disposition dans le projet d'articles indiquant qui sera chargé de déterminer ce qui est équitable et quelle procédure devra être suivie dans de tels cas, l'application des articles cités nécessitera donc un accord entre les Etats intéressés même en l'absence d'un « accord ».

4. Le projet d'articles n'incorpore dans la première partie (Introduction) que certaines des dispositions générales de la Convention de Vienne de 1978. Si la raison d'une telle omission est évidente en ce qui concerne les articles 3, 4 et 5 de cette convention, la Commission n'a formulé aucune explication, et la logique ne permet d'en déduire aucune, pour ne pas inclure l'article 7 (Application dans le temps) dans le projet d'articles. Or les raisons invoquées par la Commission pour inclure l'article 6 de la Convention de Vienne dans le projet d'articles en tant qu'article 3 (voir commentaire de l'article 3, par. 4) militeraient aussi en faveur de l'inclusion de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1978, en particulier si le projet d'article 20 est conservé sous sa forme actuelle.

Observations concernant des articles précis

Article 6

5. Le libellé actuel de l'article 6 risque de prêter à malentendu. Le droit de propriété sur des biens d'Etat appartient à un Etat en vertu de son droit interne et non du droit international; le droit international autorise seulement l'Etat à prétendre à ce droit de propriété en vertu de son droit interne. Ainsi, une succession d'Etats qui relève du droit international entraîne l'extinction de la *prétention* de l'Etat prédécesseur et la naissance de la *prétention* correspondante de l'Etat successeur, mais n'entraîne pas le transfert du droit proprement dit qui est détenu en vertu du droit international : il faut pour cela un acte de l'Etat successeur en vertu de son droit interne. Il ressort du paragraphe 4 du commentaire relatif à l'article 6 que la Commission reconnaît cette situation juridique puisqu'elle déclare que la succession d'Etats a essentiellement pour effet de changer le *titulaire** des droits sur les biens d'Etat. Or la Commission n'a pas rendu cette notion de façon claire dans le libellé de l'article, lequel devra donc être révisé.

Article 16

6. Le commentaire de l'article 16 expose de façon exhaustive les différentes catégories de dettes d'Etat (par. 13 à 40), mais rien de cela ne transparaît dans le libellé de l'article proprement dit. En outre, la Commission ne fournit aucune explication dans le commentaire relatif à cet article (cf. par. 44 et 45, qui exposent l'historique de l'élaboration de ce projet d'article).

Cela est d'autant plus regrettable que l'absence de distinction entre les différentes catégories de dettes d'Etat, comme la dette nationale, les dettes locales et les dettes localisées, amène à introduire dans certains articles le concept d'équité par ailleurs tout à fait superflu et qui n'a aucune signification généralement acceptée en droit international.

Article 20

7. Le fait qu'aucune distinction ne soit établie entre les différentes catégories de dettes d'Etat est aussi apparemment la raison pour laquelle est proposée à l'article 20 une règle qui protège, au-delà de toute limite raisonnable, les intérêts d'un Etat nouvellement indépendant et qui, de plus, ne se trouve pas confirmée par la pratique des Etats au cours des vingt dernières années. Faire dépendre le passage d'une dette localisée à un Etat nouvellement indépendant d'un accord entre l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur, et donc d'un acte volontaire de l'Etat nouvellement indépendant, est contraire au principe de *res transit cum suo onere*, mentionné par la Commission au paragraphe 18 du commentaire relatif à l'article 16. Aucune des considérations longuement développées aux paragraphes 2 à 58 du commentaire relatif à l'article 20 n'est convaincante, notamment lorsque la Commission invoque la faible « capacité financière » des Etats nouvellement indépendants (par. 58). Une telle position, qui équivaut à préconiser un transfert obligatoire des dettes, relève avec raison du

^a *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 15, par. 49.

domaine de l'aide économique ou du nouvel ordre économique international; dans le contexte du régime juridique de la succession d'Etats et de la recherche d'un principe permettant de déterminer le passage d'obligations à l'Etat successeur, ces considérations semblent plutôt hors de propos. Si une « capacité financière » limitée devait empêcher le passage d'une dette d'Etat, pourquoi seuls les « Etats nouvellement indépendants » devraient-ils bénéficier de cet avantage ? Contrairement au libellé actuel de l'article 20 et conformément au principe de l'enrichissement sans cause, les dettes locales ou localisées devraient en principe passer à l'Etat nouvellement indépendant, et les dérogations à ce principe, quelle qu'en soit la raison, devraient faire l'objet d'arrangements entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. C'est pourquoi il serait préférable de retenir le paragraphe 1 de la variante proposé par un membre de la Commission et qui apparaît dans la note 355 relative au paragraphe 64 du commentaire de l'article 20.

Additif : articles A à F

8. Le caractère supplétif qui caractérise l'ensemble du projet d'articles devient particulièrement évident si l'on considère les projets d'article A à F relatifs aux archives d'Etat, qui constituent un additif. En fait, à l'exception du paragraphe 1 de l'article B qui traite du cas d'un Etat nouvellement indépendant, aucune des dispositions de cet additif n'énonce de règles desquelles il ne serait pas inacceptable que les Etats s'écartent par voie d'accord. Cette méthode qui, étant donné la complexité des problèmes en jeu, semble en fait la seule solution vraiment pratique soulève en revanche automatiquement la question de savoir s'il est vraiment nécessaire d'inclure des dispositions sur les archives d'Etat dans le projet d'articles actuel. Il semblerait que, à l'exception peut-être des dispositions relatives aux Etats nouvellement indépendants, l'inclusion des articles qui forment l'additif n'ajoute guère à l'ensemble du projet. Ces articles devraient donc simplement être supprimés.

Si, néanmoins, la Commission jugeait qu'il est absolument essentiel de conserver les dispositions sur les archives d'Etat, leur contenu et leur libellé devraient être très attentivement réexaminés. La définition de l'expression « archives d'Etat », qui apparaît à l'article A, si elle est en principe acceptable eu égard à l'article B qui suit, semble inappropriée pour les autres projets d'articles. Un réexamen approfondi de cette définition, qui permette de définir véritablement le champ d'application des dispositions suivantes, s'imposerait alors. Le libellé utilisé aux articles C, E et F pour des situations pratiquement semblables varie sans aucune raison apparente et devrait être harmonisé.

La solution adoptée par la Commission pour traiter ce qu'elle appelle dans son commentaire le « lien archives-territoire » semble arbitraire et quelque peu contraire à la pratique conventionnelle établie dans ce domaine. Il convient en particulier d'envisager la possibilité d'incorporer de façon appropriée à la fois les deux principes fondamentaux concernant le lien archives-territoire (voir commentaire de l'article C, par. 15). La décision de la Commission d'incorporer le seul principe de la « pertinence territoriale ou fonctionnelle » sans se préoccuper du principe de la « provenance territoriale » n'est pas satisfaisante.

2. Chili

*[Original : espagnol]
[12 mai 1981]*

1. Si sa position ne repose pas sur une analyse approfondie du sujet, étant donné que d'autres domaines de codification ont retenu davantage son attention, le Gouvernement chilien a cependant pris connaissance avec intérêt des travaux effectués par la CDI, reconnaissant que le projet d'articles est, dans sa forme, en harmonie avec la Convention de Vienne de 1978, compte tenu des adaptations qui s'imposent et que la résolution 4.212 adoptée par la Conférence générale de l'UNESCO à sa dix-huitième session, tenue à Paris en 1974, sur le transfert de documents provenant des archives, a été dûment prise en considération.

2. Pour ce qui est du fond, le Chili a déjà donné son accord à la conception du projet retenue par la Commission, bien que le titre appelle des réserves sur le plan de la rigueur juridique, car il s'agit en fait uniquement de la succession d'Etats en matière de biens, de dettes et d'archives et, bien que ces matières puissent synthétiser les éléments constitutifs de l'actif et du passif de l'Etat, il est regrettable que l'inti-

tué du projet de convention ne corresponde pas à son contenu normatif. Par ailleurs, la formule « dans des matières autres que les traités » n'est pas suffisamment explicite, compte tenu du principe que les dispositions spéciales l'emportent sur les dispositions générales : il est évident que le projet de convention traite de la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, compte tenu de l'existence de la Convention de Vienne de 1978.

3. Dans ce contexte, la disposition de l'article 1^{er} du projet apparaît comme étant une disposition purement répétitive et dépourvue d'intérêt dans une codification juridique moderne. En effet, cette disposition devrait être rapprochée de l'article 1^{er} de la Convention de Vienne de 1978, lequel est plus précis que le projet d'article à l'examen et a sa raison d'être dans la mesure où il prévoit que cette convention s'applique aux effets de la succession d'Etats en matière de traités « entre Etats », ce qui a pour effet de délimiter le champ d'application de l'instrument. En revanche, l'article 1^{er} du projet à l'examen ne fait que reprendre un titre qui n'est pas très heureux.

4. Ensuite, la définition de la dette d'Etat, qui est donnée à l'article 16 du projet et selon laquelle l'expression « dette d'Etat » s'entend de toute obligation financière d'un Etat à l'égard d'un autre Etat, ne paraît pas suffisante. En effet, cette conception est limitative. En général, on peut entendre par dette une obligation qui est le résultat d'un lien de droit entre un créancier et un débiteur et qui consiste pour ce dernier à effectuer la prestation correspondant au droit du créancier. Cette notion est susceptible d'être transposée en droit international. Il conviendrait donc de réexaminer la définition proposée à l'article 16 du projet afin de l'étendre à l'ensemble des prestations auxquelles l'obligé est tenu à l'égard du titulaire du droit correspondant, sans restreindre la notion à l'exécution d'une obligation financière, qui ne correspond qu'à une catégorie particulière d'obligations parmi l'ensemble des obligations de donner, de faire et de ne pas faire.

5. Enfin, l'examen global du projet permet de formuler des observations au sujet de l'article A, supplémentaire, qui donne, aux fins du projet, une définition de la notion d'« archives d'Etat », laquelle apparaît excessivement générale et, par conséquent, pas suffisamment précise pour une définition juridique. Le fait de désigner les archives d'Etat comme étant « un ensemble de documents de toute nature... » est critiquable, car cela exclut la possibilité de préciser le caractère des documents qui composent un fond d'archives et qui méritent, à ce titre, de faire l'objet d'un traitement spécial, distinct de celui qui est applicable aux autres biens composant l'actif d'un Etat. A cet égard, il serait souhaitable que la définition de l'article A tienne compte de la notion retenue dans la résolution 4.212 de l'UNESCO, qui s'est déclarée consciente « de l'importance que présentent les archives [...] pour l'histoire générale, culturelle, politique et économique des pays ». Aux fins du projet à l'examen, il serait préférable de dire que l'on entend par archives d'Etat un ensemble de documents publics ou privés qui, de par leur sélection et leur nature, représentent la mémoire historique générale, politique, économique et culturelle d'un pays.

6. Les observations qui précèdent représentent un commentaire de caractère général et préliminaire du Gouvernement chilien sur le projet d'articles proposé par la CDI sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités. Le Gouvernement chilien entend continuer à collaborer à la tâche importante et utile de codification entreprise par la Commission.

3. Grèce

*[Original : anglais]
[11 février 1981]*

Le Gouvernement grec juge dans l'ensemble satisfaisants les articles C, D, E et F figurant au chapitre II du rapport de la CDI sur sa trente-deuxième session et n'a donc aucune observation particulière à présenter.

4. Israël

*[Original : anglais]
[19 décembre 1980]*

1. D'une manière générale, on se reportera aux déclarations faites par la délégation israélienne à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, au fur et à mesure du déroulement des travaux, au sujet des

différentes parties du projet d'articles, présentées de 1973 à 1980^b. Le Gouvernement israélien note avec satisfaction que certaines de ces observations ont été prises en considération par la CDI dans le projet d'articles qu'elle a soumis en 1979. Outre ces observations, dont la plupart portaient sur des points de détail, il convient de mettre à nouveau l'accent ici sur deux aspects particuliers.

2. Il s'agit en premier lieu des incidences du facteur « temps » en ce qui concerne le sujet à l'étude, et de la formulation appropriée des projets d'articles (et des commentaires les concernant), là où cet élément entre en ligne de compte. Dans ses travaux sur la succession d'Etats et le droit des traités, la CDI s'est à diverses reprises référée à ce facteur, notamment dans son rapport sur sa vingt-quatrième session et dans son rapport sur sa vingt-sixième session^c. Toutefois, ces commentaires ne paraissent pas traiter de manière assez approfondie des problèmes associés au facteur « temps ». Pour poser la question de la manière la plus simple, on dira : « A quels cas de succession d'Etats envisage-t-on de rendre le projet d'articles applicable ? » Si cette question ne trouve pas de réponse satisfaisante, les travaux de la CDI risquent de ne pas répondre aux besoins pratiques de la communauté internationale d'aujourd'hui.

3. La deuxième question a trait à l'additif concernant les archives d'Etat qui figure dans le rapport de la Commission sur sa trente et unième et sur sa trente-deuxième session. Il y a lieu de féliciter la CDI pour l'importante œuvre de pionnier qu'elle a réalisée et, à cet égard, on est prié de se reporter de nouveau aux déclarations faites par le représentant d'Israël sur ce point à la Sixième Commission, en 1979 et en 1980^d.

4. Aux articles B, par. 6, E, par. 4, et F, par. 4, il est fait mention du droit des peuples des Etats nouvellement indépendants — Israël en est un — à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel. C'est là, à notre avis, une question de la plus haute importance, qui en est encore au stade de l'examen et de la consolidation en droit international contemporain, et il faut encourager la CDI à continuer à perfectionner ce nouvel aspect du droit qui, il faut l'ajouter, peut ne pas être limité seulement à la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, même si c'est un cadre qui convient pour commencer l'étude de ce sujet. A cet égard, on notera que, à l'article 149 du projet de convention sur le droit de la mer (texte officieux) de la troisième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer^e, il est question des droits préférentiels notamment de l'Etat d'origine culturelle ou de l'Etat d'origine historique ou archéologique; par ailleurs, au cours de la reprise de la neuvième session de cette conférence, un article 303 a été ajouté, qui éclaircit encore et élargit l'application de cette notion. L'approche adoptée par la CDI est donc comparable à celle qui a été suivie dans le cadre d'activités semblables intéressant d'autres branches du droit.

5. A cet égard, la délégation israélienne estime que tous les peuples ont le droit de recouvrer les objets de leur patrimoine culturel dont ils ont été dépouillés et qui, en raison de leur caractère particulier, n'ont peu ou pas de valeur dans les endroits où ils se trouvent à la suite de vicissitudes diverses. Cela s'applique en particulier aux documents du patrimoine culturel hébreu et juif dispersés dans le monde, qui ne font pas partie du patrimoine culturel des pays dans lesquels ils se trouvent actuellement et qui, pour une grande partie, sont sans intérêt pour le

patrimoine culturel de ces pays. Le moins que ces pays soient tenus de faire est d'assurer la protection de cette documentation — souvent délicate et susceptible de se détériorer — et de permettre aux étudiants et aux chercheurs de la consulter librement; c'est là néanmoins le minimum que ces Etats puissent faire, et leur obligation réelle est de faciliter le retour de ces documents à l'Etat nouvellement indépendant qui est « l'Etat d'origine culturelle ou l'Etat d'origine historique ou archéologique ». Ce serait semble-t-il une contribution évidente à l'âge de la décolonisation.

5. Italie

[Original : anglais]
[3 avril 1981]

I

1. La question de la succession d'Etats est sujette actuellement à des fluctuations importantes, qu'il faut attribuer en premier lieu à l'évolution notable de la pratique internationale en ce qui concerne les cas de succession résultant de la décolonisation. Ce phénomène se reflète dans le projet d'articles rédigé par la CDI, où les cas de succession résultant de la décolonisation sont traités séparément, dans des articles se rapportant spécialement aux pays nouvellement indépendants.

2. Il semble difficile, dans ces circonstances, de définir les principes très généraux qui s'appliquent à des cas pareils. Il est possible que, le processus de décolonisation une fois complètement achevé, l'on en revienne à certaines des règles précédemment en vigueur; aussi faut-il éviter d'adopter des critères généraux excessivement novateurs, qui pourraient ne pas servir pleinement les intérêts de la communauté internationale. Il importe en revanche de disposer d'un ensemble normatif auquel on puisse se référer pour régler n'importe quel cas de succession d'Etats qui pourrait se produire dans un proche avenir.

3. C'est dans cet esprit que le Gouvernement italien encourage la CDI à continuer et à achever rapidement ses travaux sur la succession d'Etats en ce qui concerne les biens d'Etat, les dettes d'Etat et les archives d'Etat. Quant à la forme qu'il conviendra de donner aux règles contenues dans le projet — traité ou autre instrument international, règles types, etc. —, l'Italie fera connaître son opinion lorsque la CDI aura achevé sa deuxième lecture du projet.

4. Il ressort néanmoins de ce qui précède qu'il n'est pas souhaitable de donner une portée trop vaste aux articles proposés par la Commission, en d'autres termes, une portée si générale qu'ils puissent s'appliquer à tous les aspects de la succession dans des matières autres que les traités. Certaines questions, telles que le sort réservé aux concessions administratives consenties à des particuliers lorsqu'il y a succession, ou la nationalité des personnes qui résident dans le territoire concerné, devront faire l'objet de décisions *ad hoc*, et il serait erroné d'appliquer par analogie à des cas pareils les règles ébauchées par la CDI pour d'autres situations.

5. Etant donné que la CDI a décidé de limiter ses travaux aux points cités ci-dessus (biens d'Etat, dettes d'Etat et archives d'Etat), décision que l'Italie a d'ailleurs appuyée, le Gouvernement italien juge souhaitable que l'on mentionne dans le titre du projet d'articles les questions spécifiques dont il traite; le texte de l'article 1^{er} devrait donc être modifié en conséquence. En fait, le Gouvernement italien estime que la partie du projet qui se rapporte aux archives d'Etat, étant donné sa nature particulière, devrait être séparée des deux autres parties et faire l'objet d'un ensemble de règles distinctes. Il faudrait pour cela préciser dans les articles du projet qui se rapportent aux biens d'Etat que les archives n'entrent pas dans la catégorie générale des biens d'Etat.

6. Tout en étant conscient de la complexité de la question et de la vive controverse qu'elle continue à provoquer, le Gouvernement italien tient à souligner que les solutions proposées par la CDI sont, dans l'ensemble, plutôt vagues. Par exemple, on se réfère souvent à la notion de « proportion équitable » (art. 14, 19, 22 et 23). Peut-être une solution de ce genre est-elle inévitable, mais il importe d'autant plus dans ce cas — et la délégation italienne l'a dit dans ses interventions à la Sixième Commission de l'Assemblée générale — de définir un mécanisme approprié et efficace pour le règlement des différends qui pourraient se produire notamment dans le cas des dettes d'Etat. Cela s'imposerait si la CDI décidait de recommander l'incorporation de règles de ce genre dans une convention internationale. Une dernière

^b Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-deuxième session, Sixième Commission*, 36^e séance, par. 38 et 39, et *ibid.*, fascicule de session, rectificatif; *ibid.*, trente-troisième session, *Sixième Commission*, 41^e séance, par. 29 et 30, et *ibid.*, fascicule de session, rectificatif; *ibid.*, trente-quatrième session, *Sixième Commission*, 46^e séance, par. 1 à 14, et *ibid.*, fascicule de session, rectificatif; *ibid.*, trente-cinquième session, *Sixième Commission*, 44^e séance, par. 5 à 9, et *ibid.*, fascicule de session, rectificatif.

^c *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 246, doc. A/8710/Rev.1, par. 41; et *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), doc. A/9610/Rev.1, par. 62.

^d Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Sixième Commission*, 46^e séance, par. 14, et *ibid.*, fascicule de session, rectificatif; *ibid.*, trente-cinquième session, *Sixième Commission*, 44^e séance, par. 6, et *ibid.*, fascicule de session, rectificatif.

^e A/CONF.62/WP.10/Rev.3 et Corr.1, 3, 6, 7 et 8.

remarque d'ordre général s'impose avant de passer à l'examen des différents articles. Le Gouvernement italien n'ignore pas les raisons qui peuvent avoir amené la CDI à opérer une distinction entre le cas du *transfert* d'une partie du territoire d'un Etat et celui de la *séparation* d'une partie du territoire d'un Etat suivie de son unification à un autre Etat préexistant, mais il comprend mal pourquoi les deux cas, qui, au plan conceptuel, sont, sinon identiques, du moins étroitement liés, devraient être traités différemment (comparez l'article 10 et le paragraphe 2 de l'article 13; l'article 19 et le paragraphe 1 de l'article 22).

II

S'agissant des mérites des différents articles proposés par la CDI, le Gouvernement italien limitera ses commentaires à certaines questions d'importance majeure.

7. En ce qui concerne les *biens d'Etat*, le sens du paragraphe 1, al. a, de l'article 11, qui traite du passage des biens meubles de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur lorsque ce dernier est un Etat nouvellement indépendant, ne semble pas clair du tout; l'expression « les biens meubles ayant appartenu au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats », en particulier, est erronée.

8. En fait, il est inexact de parler du passage des biens meubles à un territoire; il conviendrait plutôt de parler de l'attribution de ces biens, sur la base d'un système juridique donné, à un *sujet* donné. Qui plus est, il arrive que des biens meubles aient été cédés à un territoire à un moment donné pour des raisons tout à fait fortuites (à titre d'exemple, on peut citer le cas de la location temporaire de biens tangibles), alors qu'ils ont été créés ailleurs, ce qui est notamment le cas des œuvres d'art. A cet égard, et notamment compte tenu du fait que des biens meubles peuvent avoir été légitimement acquis par l'Etat prédécesseur, par voie d'achat légitime, donc qu'ils ne doivent pas nécessairement être « rendus », les articles proposés par la CDI semblent ambigus et pourraient de ce fait poser de graves problèmes d'interprétation. Aussi serait-il souhaitable que la Commission se montre plus précise et plus détaillée sur ce point et s'efforce d'indiquer tous les cas concrets pouvant se produire, afin d'introduire dans le projet des dispositions réglant chacun de ces cas.

9. Toujours à l'article 11, on ne voit pas très bien à quoi se réfère l'expression « sa part contributive », qui est citée comme critère de partage au paragraphe 1, al. c. Alors que dans le texte anglais elle semble désigner — comme il se doit — la contribution que le territoire en question a apportée à la création desdits biens, la formulation utilisée dans le texte français est, de par sa structure, plus vague et prête à une interprétation plus large.

10. En ce qui concerne l'article 14, qui prévoit l'éventualité de la dissolution d'un Etat préexistant, la solution proposée au paragraphe 1, al. b, pourrait poser des problèmes dans le cas de biens sis en dehors du territoire de l'Etat prédécesseur. On peut se demander en fait quels critères devraient déterminer, en l'occurrence, le passage des biens à l'un des Etats successeurs plutôt qu'à un autre.

11. Quant aux articles relatifs aux *dettes d'Etat*, il faut avant tout — et à cet égard les avis divergent, même au sein de la CDI — décider si le projet d'articles ne doit porter que sur les dettes entre sujets du droit international (dettes entre Etats ou dettes à l'égard des organisations internationales) ou s'étendre aux particuliers étrangers. L'alinéa b de l'article 16 laisse à penser qu'on a voulu donner au projet une portée aussi vaste que possible, cependant que les articles suivants, en particulier les articles 19 et 23, visent exclusivement les relations entre Etats.

12. En fait, la question de la succession d'Etats englobe celle du règlement des dettes de l'Etat prédécesseur à l'égard des particuliers étrangers, et il serait erroné de prétendre qu'il n'existe encore aucune législation internationale à ce sujet : témoin l'ensemble important de pratiques qui ont été mises au point, surtout depuis la première guerre mondiale.

13. Il reste que la question provoque une vive controverse et ne se prête pas aisément à une solution acceptable par la communauté internationale tout entière. En outre, une étude approfondie du sujet pourrait se révéler extrêmement longue et complexe, et nécessiter une révision de plusieurs dispositions du projet d'articles.

14. Pour toutes ces raisons — qui ont une importance politique — le Gouvernement italien tient à répéter ce qui a déjà été dit par le représentant de l'Italie devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale en 1977, à savoir qu'il serait judicieux de limiter le projet d'articles examiné la question des dettes entre sujets du droit international¹. Cela n'implique toutefois nullement qu'il nie l'importance sur le plan international de la succession dans le cas des dettes entre Etats et particuliers étrangers; il convient à cet égard de souligner l'importance du paragraphe 1 de l'article 18, dont le texte devrait, selon le Gouvernement italien, être précisé de façon à en faire une clause de sauvegarde générale. En conclusion, le Gouvernement italien propose que l'on supprime l'alinéa b de l'article 16 et que l'on modifie le libellé du paragraphe 1 de l'article 18 de telle sorte qu'il devienne un article distinct.

15. La question des dettes d'Etat appelle une dernière observation, concernant l'article 21, qui traite de l'unification d'Etats. Le bien-fondé du paragraphe 2 semble très contestable, dans la mesure où il traite apparemment d'une question de droit purement national (interne).

16. Quant aux articles concernant les *archives d'Etat*, il ne semble pas, en dehors des observations les concernant précédemment formulées et des commentaires d'ordre général figurant dans le présent texte qui pourraient s'y appliquer, qu'ils posent de grands problèmes. Ils prévoient apparemment, sous réserve de clarification ultérieure, un ensemble de solutions très équilibrées; en fait, ils paraissent plus susceptibles que les autres articles d'être adoptés sous la forme d'une convention internationale dont l'utilité n'est plus à démontrer.

17. Le Gouvernement italien n'a que deux commentaires à faire à ce propos : en premier lieu, il faut prendre bien soin de distinguer les problèmes qui concernent les archives au sens traditionnel du terme (c'est-à-dire les ensembles de documents) de ceux qui touchent les œuvres d'art. Cette distinction, qui est assez claire en soi, peut dans certains cas concrets se révéler difficile à établir s'agissant du type de documents qu'une civilisation donnée a produits au cours de son histoire.

18. En deuxième lieu, une fois admise la validité du principe selon lequel les informations contenues dans les archives doivent bénéficier d'une diffusion aussi importante que possible (diffusion qui est grandement facilitée par les moyens modernes de reproduction des documents), il conviendrait d'éviter dans la mesure du possible le morcellement de collections de documents dont la réunion en un ensemble unique est très souvent la condition essentielle de leur utilisation efficace par les chercheurs. A cet égard, il faut éviter de vouloir à tout prix assigner les documents à un site précis, mais bien plutôt admettre que les documents historiques constituent l'héritage commun de tous les hommes, et, en vertu de ce principe, promouvoir par tous les moyens le libre accès à ces documents.

6. République démocratique allemande

[Original : anglais]
[30 octobre 1981]
[et 12 mars 1981]

1. La République démocratique allemande accueille avec satisfaction le projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités présenté par la CDI en 1979 et estime que ce texte offre une base solide pour la deuxième lecture du projet d'articles par la CDI.

Le fait que l'on ait reproduit délibérément les définitions, les expressions et la typologie successorale figurant dans la Convention de Vienne de 1978 est propre à éviter les malentendus dans l'application et l'interprétation des notions de base.

2. Dans le présent projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, la CDI a limité son étude aux biens d'Etat, aux archives d'Etat et aux dettes d'Etat, et a abordé ces trois catégories, du point de vue des questions de droit international qu'elles soulèvent, en les considérant comme relativement indépen-

¹ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-deuxième session, Sixième Commission*, 31^e séance, par. 9, et *ibid.*, fascicule de session, rectificatif.

dantes les unes des autres. Cette approche est foncièrement très importante car elle respecte, comme dans le cas de la succession d'Etats en matière de traités, le principe de l'égalité souveraine des Etats et n'empêche pas indûment sur l'autorité interne des Etats participant à la succession. A cet égard, il convient de signaler que la diversité des statuts régissant ces questions dans les juridictions nationales fixe des limites insurmontables à une réglementation universelle fondée sur le droit international. Dans ce contexte, il faut se féliciter de ce que la CDI se soit bornée à définir les biens d'Etat suivant un critère très général et n'ait pas essayé de réglementer, du point de vue du droit international, les définitions données aux biens d'Etat, aux archives d'Etat et aux dettes d'Etat par les diverses juridictions nationales au niveau des entités locales, provinciales ou communales.

Dans l'ensemble, le projet d'articles représente un compromis largement acceptable; toutefois, il y aura lieu d'y apporter, en deuxième lecture, un certain nombre d'améliorations et de précisions.

3. La République démocratique allemande approuve les déclarations figurant dans la première partie (art. 1 à 3) et accueille favorablement la décision de la CDI de rechercher, en deuxième lecture, une définition plus précise du champ d'application de l'article 1^{er} et, par conséquent, du titre de la future convention. Il devrait être possible, semble-t-il, de mentionner expressément les questions qui font l'objet du projet d'articles, à savoir les biens d'Etat, les archives d'Etat et les dettes d'Etat.

4. La République démocratique allemande accepte dans l'ensemble la définition des biens d'Etat figurant dans la deuxième partie, sect. I (art. 4 à 9), et les dispositions qui régissent la succession. Ce sont tout particulièrement les biens d'Etat qui constituent la base matérielle essentielle à l'établissement d'un Etat et à la garantie de sa souveraineté. On peut donc se féliciter de ce que l'article 5 donne des biens d'Etat une définition globale qui se justifie du point de vue du droit international et qui permet une réglementation universelle ne renvoyant pas à la structure interne des biens d'Etat des divers pays (par exemple la division des biens d'Etat en domaine public et en domaine privé). Tout aussi importantes sont les dispositions selon lesquelles une succession d'Etats emporte l'extinction des droits de l'Etat prédécesseur et la naissance de ceux de l'Etat successeur, et que les biens d'Etat passent à l'Etat successeur sans indemnisation ni compensation. Enfin, la République démocratique allemande appuie la disposition de l'article 9 selon laquelle la succession d'Etats n'affecte en aucune manière les biens appartenant à un Etat tiers.

S'agissant des dispositions particulières à chaque type de succession d'Etats (art. 10 à 14), il faut se féliciter de l'orientation adoptée qui donne la priorité à un accord entre les Etats intéressés, ainsi que de la distinction établie entre biens d'Etat mobiliers et biens d'Etat immobiliers et en ce qui concerne le passage de tels biens.

5. La République démocratique allemande approuve la réglementation détaillée relative au passage des archives d'Etat en cas de succession d'Etats. Il semble que la définition des archives d'Etat ait été conçue de manière à englober une grande variété d'archives, ce qui représente un compromis satisfaisant devant permettre une succession équitable en la matière. Les articles du projet consacrés à cette question tiennent compte du caractère particulier des archives d'Etat dans la mesure où elles forment une partie essentielle des biens publics et du patrimoine culturel des pays. En raison de ce double caractère, les archives d'Etat devraient figurer dans une troisième partie distincte qui serait insérée après l'article 14. Cette nouvelle troisième partie serait ensuite suivie des règles relatives aux dettes d'Etat dans ce qui deviendrait la quatrième partie.

6. En ce qui concerne la troisième partie, la République démocratique allemande tient à réaffirmer expressément les réserves que son représentant avait formulées à la Sixième Commission, notamment lors de la trente-quatrième session de l'Assemblée générale, à l'égard de la définition des dettes d'Etat figurant à l'article 16^e. Vu que la succession en matière de dettes d'Etat est encore une question très controversée et que le projet d'articles établit, sauf dans le cas des Etats nouvellement indépendants, l'obligation d'une succession, ce qui implique

un développement progressif du droit international, il y a lieu d'étudier avec beaucoup de soin la formule à inclure dans le projet.

Cela étant, il faut se réjouir de ce que l'article 16, al. a, se borne à définir comme dettes d'Etat les obligations financières d'un Etat à l'égard d'autres sujets du droit international.

En revanche, il est fort regrettable que la CDI, dans sa majorité, en dépit du vote contraire de plusieurs de ses membres, ait abandonné à l'article 16, al. b, l'orientation qu'elle a suivie ailleurs avec beaucoup de cohérence, et qu'elle ait complètement dévié de l'avant-projet soumis en 1977. L'alinéa b de l'article 16 aurait pour effet d'obliger l'Etat successeur à maintenir sans changement les rapports de droit privé établis par l'Etat prédécesseur avec des personnes physiques et morales étrangères. La même règle s'appliquerait, avec toutes les conséquences qu'elle comporte, à ses propres citoyens. En fait, l'alinéa b de l'article 16 obligerait le nouvel Etat à se soumettre à la juridiction de son prédécesseur. Ce fait constituerait une atteinte inadmissible à la souveraineté de l'Etat successeur et serait incompatible avec les principes de l'égalité souveraine des Etats et de la non-ingérence dans les affaires intérieures d'autres Etats. Un Etat successeur doit avoir le droit inaliénable d'établir son propre ordre constitutionnel et juridique, et notamment d'être maître de la conduite de ses relations de droit privé avec des personnes physiques et morales. Lorsqu'un Etat estime par exemple que des nationalisations ou des expropriations générales portent atteinte, d'une manière contraire au droit international, aux intérêts matériels de ses citoyens, cet Etat peut exercer en leur faveur des droits de protection par les voies diplomatiques. Il s'agit là d'une méthode acceptée au plan international pour protéger les intérêts des citoyens dans les pays étrangers. On ne saurait admettre toutefois qu'une convention internationale oblige *a priori* un nouvel Etat à maintenir inconditionnellement les rapports de droit privé établis par l'Etat prédécesseur. C'est pourquoi la République démocratique allemande estime que la convention, par principe, devrait se limiter à réglementer les effets de la succession d'Etats en ce qui concerne les dettes de l'Etat prédécesseur en droit international, comme c'est le cas pour toutes les autres questions (traités, biens d'Etat, et archives d'Etat).

7. L'obligation générale qui incombe à l'Etat successeur (avec certaines exceptions dans le cas d'un Etat nouvellement indépendant) de succéder aux dettes d'Etat de son prédécesseur, qui est stipulée à l'article 17, présente un autre problème. Une telle disposition ne saurait être acceptable que si l'on précise expressément qu'elle s'applique seulement aux dettes d'Etat contractées conformément au droit international, si bien que les dettes contractées dans un but qui n'est pas conforme au droit international n'entreraient pas en ligne de compte aux fins de la convention.

La République démocratique allemande estime qu'il est nécessaire d'inclure dans la convention une disposition sur les dettes non transférables et par conséquent de définir clairement le terme de « dettes odieuses ».

Il serait donc souhaitable qu'en deuxième lecture la CDI examine de nouveau les dispositions pertinentes qui ont été présentées par le Rapporteur spécial en 1977^h. L'article C devrait fournir une base valable pour la définition des dettes qui sont exclues de la succession obligatoire du fait qu'elles ne sont pas conformes au droit international.

8. La République démocratique allemande voudrait, en conclusion, mentionner le problème de la répartition des dettes d'Etat d'un Etat prédécesseur entre plusieurs Etats successeurs. La disposition concernant le passage d'une proportion équitable des dettes d'Etat, compte tenu de toutes les circonstances pertinentes, énoncée aux articles 19, 22 et 23 semble assez large pour couvrir toutes les situations possibles. En dernière analyse, tout passage de dettes d'Etat sujettes à la succession, pour être équitable, devra toujours tenir compte des circonstances historiques et nationales propres à chaque succession particulière. Une répartition équitable devra tenir compte à la fois des capacités de l'Etat successeur et du gain réel qui résultera pour cet Etat de la prise en charge des dettes contractées par son prédécesseur.

^h Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Sixième Commission, 43^e séance, par. 27, et *ibid.*, fascicule de session, rectificatif.

^h Voir *Annuaire... 1977*, vol. II (1^{re} partie), p. 74, doc. A/CN.4/301 et Add.1, par. 140.

Archives d'Etat

9. Le Gouvernement de la République démocratique allemande accueille avec satisfaction les projets d'article sur la succession aux archives d'Etat élaborés par la CDI. Il ne fait aucun doute qu'ils contribuent à compléter l'ensemble du projet de texte sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités. De l'avis du Gouvernement de la République démocratique allemande, le libellé de ces articles fournit une bonne base pour un examen plus approfondi de la question de la succession aux archives d'Etat.

10. Etant donné la nature particulière des archives d'Etat qui, d'une part, font partie des biens d'Etat en général et, d'autre part, peuvent également faire partie du patrimoine culturel national, le Gouvernement de la République démocratique allemande juge que les dispositions relatives aux archives d'Etat devraient figurer dans une troisième partie insérée après l'article 14. Cette partie serait alors suivie par les dispositions relatives aux dettes d'Etat qui constitueraient la quatrième partie.

11. Outre la question de l'emplacement des dispositions relatives aux archives dans l'ensemble du projet de texte, il faudrait également décider s'il convient de mentionner les archives d'Etat dans le titre de la convention, en tant que catégorie distincte, en plus des biens d'Etat et des dettes d'Etat.

12. En ce qui concerne la définition de l'expression « archives d'Etat » (art. A), le Gouvernement de la République démocratique allemande souhaiterait que, lors de la deuxième lecture du projet de texte, la CDI prenne plus pleinement en considération le fait que les archives d'Etat peuvent être soit des archives administratives soit des archives historiques.

Les archives administratives comportent principalement des informations qui sont essentielles pour que l'Etat successeur puisse effectivement utiliser l'ensemble des biens [d'Etat], tandis que les archives historiques sont constituées par un ensemble de sources présentant un intérêt historique et culturel utilisées principalement par les chercheurs.

Le présent projet d'articles n'en serait que plus utile si cette importante différenciation était établie expressément dans la définition du terme « archives ». Cela conférerait également plus de rigueur aux dispositions du paragraphe 1 de l'article B, du paragraphe 2 de l'article C, du paragraphe 1 de l'article E et du paragraphe 1 de l'article F relatives au passage des archives à l'Etat successeur.

13. Le principe posé aux articles C, E et F, à savoir que le passage des archives devrait être réglé par voie d'accord entre les Etats prédécesseur et successeur, est acceptable. De l'avis du Gouvernement de la République démocratique allemande, une telle approche est conforme aux principes fondamentaux du droit international, en particulier à celui de l'égalité souveraine des Etats.

14. Conformément au paragraphe 6 de l'article F, les dispositions concernant la succession aux archives ne préjugent nullement aucune question relative à la sauvegarde de l'unité des archives d'Etat.

De l'avis du Gouvernement de la République démocratique allemande, il serait souhaitable que des dispositions analogues soient également insérées dans les articles C et E. Cela permettrait de tenir compte d'une préoccupation légitime des archivistes tout en confirmant le principe consacré par la pratique suivie de longue date par les Etats, à savoir que les archives historiques doivent être sauvegardées.

7. République socialiste soviétique de Biélorussie

*[Original : russe]
[28 janvier 1981]*

1. L'élaboration, par la CDI, d'un projet d'articles concernant la succession d'Etats dans des matières autres que les traités peut être considérée comme l'un des événements les plus importants dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international.

2. Si l'on analyse les trois parties du projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités qui ont été élaborées par la Commission — « Introduction », « Biens d'Etat », et « Dettes d'Etat » —, on peut porter un jugement positif sur le texte

actuel et en conclure qu'il peut servir de base à l'élaboration d'une convention internationale qui viendrait compléter la Convention de Vienne de 1978.

3. Par ailleurs, il conviendrait de préciser davantage certaines dispositions du projet d'articles, en particulier les dispositions de l'alinéa *b* de l'article 16. Dans cet alinéa, il est question de « toute autre obligation financière à la charge d'un Etat », ce qui est tout à fait inacceptable, étant donné que les obligations de ce genre ne sont pas réglementées par le droit international, mais par les normes applicables du droit interne. C'est pourquoi, il conviendrait de supprimer cet alinéa.

4. Les travaux de la CDI concernant l'élaboration d'articles sur la succession en matière d'archives d'Etat sont très importants et indispensables, étant donné que les archives constituent une partie intégrante des biens d'Etat et présentent, de par leur nature, leur contenu et leur fonction, un grand intérêt tant pour l'Etat prédécesseur que pour l'Etat successeur. C'est pourquoi il convient de s'attacher tout spécialement à définir la notion même d'« archives d'Etat », ainsi qu'à préciser tous les aspects ayant trait à la possibilité de leur transfert dans divers cas de succession d'Etats.

5. Etant donné que la mise au point du projet d'articles relatif à la succession d'Etats dans des matières autres que les traités n'est pas encore achevée, les observations présentées ci-dessus ont un caractère préliminaire. La République socialiste soviétique de Biélorussie se réserve le droit de présenter des observations complémentaires à mesure que les travaux sur le projet d'articles dans son ensemble progresseront.

8. République socialiste soviétique d'Ukraine

*[Original : russe]
[8 avril 1981]*

1. La complexité des règles du droit international s'accroît à mesure que le monde évolue. Ce phénomène se traduit par la multiplication des normes de droit international, par leur élargissement et leur approfondissement, en d'autres termes par un perfectionnement des instruments traditionnels et l'élaboration de nouveaux instruments de droit international. La CDI a dûment tenu compte de ces facteurs en élaborant son projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités.

2. Les articles du projet de la CDI relatifs à la succession d'Etats en matière de biens d'Etat, de dettes d'Etat et d'archives d'Etat constituent apparemment une base adéquate pour l'élaboration d'une convention internationale. Incorporé dans le droit international, un tel instrument constituerait une nouvelle étape dans la codification de la succession d'Etats et viendrait compléter la Convention de Vienne de 1978.

3. Certaines dispositions du projet d'articles semblent toutefois contestables et il serait peut-être opportun de les supprimer. Ainsi, il est question, à l'alinéa *b* de l'article 16, de « toute autre obligation financière à la charge d'un Etat », distincte des obligations de l'Etat à l'égard des sujets du droit international visées à l'alinéa *a* du même article; ce type d'obligation, de par sa nature même, n'entre pas dans le cadre des questions traitées dans le projet. Il conviendrait donc de supprimer cet alinéa.

4. Quant aux projets d'article C, D, E et F sur la succession d'Etats en ce qui concerne les archives d'Etat, la RSS d'Ukraine estime qu'il conviendrait de les compléter par des dispositions réglant le cas particulier de la succession d'Etats qui intervient lors de l'apparition d'Etats nouvellement indépendants par suite de l'accession à l'indépendance des peuples des territoires coloniaux et non autonomes, ce qui semble d'autant plus justifié que ce cas est déjà prévu à l'alinéa *e* de l'article 2 du projet.

9. Suède

*[Original : anglais]
[9 février 1981]*

1. En ce qui concerne l'article D (Unification d'Etats), il est stipulé, au paragraphe 1 de cet article, que les archives d'Etat de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur alors que, selon le paragraphe 2, c'est le droit interne de l'Etat successeur qui permet de déterminer si

les archives appartiennent à l'Etat successeur ou le cas échéant à ses parties composantes. Il convient de noter que le projet d'article 12 est libellé d'une manière analogue.

Certes, les commentaires relatifs à ces articles indiquent, dans une certaine mesure, comment il y a lieu de les interpréter. Le texte même de ces articles ne permet cependant pas de saisir les rapports éventuels entre le paragraphe 1 et le paragraphe 2 de ces articles, dont les dispositions peuvent même sembler contradictoires. Il est donc suggéré que la CDI examine plus avant la manière d'améliorer le libellé des articles D et 12.

2. Les articles E et F visent respectivement la séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat et la dissolution d'un Etat. Le projet d'articles fait une distinction entre ces cas de succession d'Etats et celui de l'Etat nouvellement indépendant qui fait l'objet de l'article B. Néanmoins, les articles E et F semblent être fondés, dans une large mesure, sur les mêmes principes que l'article B. Les paragraphes 2 et 4 de l'article E et les paragraphes 2 et 4 de l'article F reprennent, en particulier pour les cas de succession d'Etats considérés, les dispositions des paragraphes 2 et 6 de l'article B. Ces dispositions restreignent la liberté de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur ou de deux Etats successeurs pour ce qui est de conclure un accord à l'égard des archives de l'Etat prédécesseur. Aux termes des paragraphes 2 des articles B, E et F, le passage (et, aux articles B et E, la reproduction) des archives intéressant le territoire en question mais qui, conformément aux paragraphes 1 desdits articles, ne passent pas à l'Etat successeur, est réglé par accord « de telle manière que chacun de ces Etats puisse bénéficier aussi largement et équitablement que possible de ces parties d'archives d'Etat ». En outre, le paragraphe 6 de l'article B et les paragraphes 4 des articles E et F stipulent que les accords conclus entre les Etats concernés « 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 ».

3. Autrement dit, la validité d'un accord conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, dans le cas envisagé à l'article E, ou entre les Etats successeurs concernés, dans le cas envisagé à l'article F, à l'égard des archives d'Etat de l'Etat prédécesseur, dépendrait de la question de savoir si ledit accord est conforme à certains principes qui revêtent tous un caractère très général. Rien ne justifie de faire prévaloir de tels principes généraux sur des accords conclus entre des Etats indépendants, ce qui risquerait d'aboutir à des différends superflus sur la validité de ces accords. Dans le cas d'une succession d'Etats ne résultant pas d'une décolonisation, les parties contractantes sont censées être des Etats indépendants et il convient de reconnaître aux accords conclus entre elles en matière d'archives d'Etat une pleine valeur juridique. Il est donc suggéré de supprimer, aux paragraphes 2 des articles E et F, les mots « de telle manière que chacun de ces Etats puisse bénéficier aussi largement et aussi équitablement que possible de ces parties d'archives d'Etat », ainsi que l'ensemble des paragraphes 4 de ces deux articles.

4. S'agissant des articles adoptés précédemment par la CDI sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, la délégation suédoise a déjà présenté des observations à ce sujet à la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies, le 21 novembre 1979ⁱ.

10. Tchécoslovaquie

[Original : français]
[8 avril 1981]

1. Le Gouvernement de la République socialiste tchécoslovaque apprécie le travail méritoire accompli par la CDI pour la préparation des articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, de même que la contribution remarquable de M. Bedjaoui, son rapporteur spécial.

ⁱ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Sixième Commission*, 43^e séance, par. 35 à 42, et *ibid.*, fascicule de session, rectificatif; voir aussi « Résumé thématique établi par le Secrétariat des débats de la Sixième Commission sur le rapport de la CDI durant la trente-quatrième session de l'Assemblée générale » (A/CN.4/L.311), par. 15 et suiv.

La priorité donnée par la CDI aux aspects économiques de la succession d'Etats, c'est-à-dire aux biens d'Etat et aux dettes d'Etat et aux questions touchant aux archives d'Etat, lors de l'étude des questions reliées à la succession d'Etats dans des matières autres que les traités s'est avérée utile. Les articles élaborés constituent une sphère de problèmes relativement complète et autonome qui peuvent être codifiés sans qu'il soit nécessaire d'ouvrir d'autres questions de la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, non concernées par le présent projet d'articles. Etant donné la grande diversité existant dans la pratique internationale, il serait en effet difficile d'élaborer un projet de règles générales réglementant ces autres problèmes.

La succession d'Etats dans des matières autres que les traités constitue un ensemble très important mais aussi très complexe de questions du droit international. La pratique internationale appliquée jusqu'à présent ne permet pas toujours de supposer l'existence d'une règle généralement valable et l'on voit par conséquent, dans l'ensemble du projet d'articles relatif à la succession d'Etats dans des matières autres que les traités élaboré par la CDI, s'entrelacer indissolublement le développement progressif et la codification du droit international. On ne peut qu'approuver l'approche de la CDI qui s'est attachée à trouver une solution juste et équilibrée des problèmes épineux.

2. Il y a lieu d'apprécier l'effort déployé par la CDI pour que le projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, en tant que partie de la codification générale du droit de succession d'Etats, soit harmonisé avec la Convention de Vienne de 1978. C'est pourquoi la nouvelle économie du projet, qui rapproche d'avantage le projet d'articles de la Convention donne lieu à satisfaction.

Il semble cependant nécessaire que la CDI élucide encore de plus près le rapport entre la Convention de Vienne de 1978 et le projet d'articles en matière de dettes d'Etat issues de traités internationaux.

3. En ce qui concerne la forme que le projet d'articles devrait revêtir dans sa phase finale, tout comme en ce qui concerne la codification du droit de succession d'Etats en matière de traités, la forme la plus appropriée serait une convention internationale.

4. En ce qui concerne l'intitulé du projet d'articles, la Tchécoslovaquie rappelle à ce propos sa position à la Sixième Commission de l'Assemblée générale où elle s'est prononcée pour sa modification de manière à ce qu'il exprime mieux le contenu du projet d'articles, à savoir « Succession d'Etats en matière de biens d'Etat, de dettes d'Etat et d'archives d'Etat »^j.

5. De même que l'intitulé, il y a lieu de modifier l'article 1^{er}, dont la portée apparaît trop étendue compte tenu du contenu actuel du projet d'articles, étant donné que ce dernier ne réglemente que les questions de succession d'Etats en matière de biens d'Etat, de dettes d'Etat et d'archives d'Etat. En même temps, il y aurait lieu de supprimer les articles 4 et 15 qui deviendraient superflus après modification de l'article 1^{er}.

Il y a cependant un autre aspect encore que la CDI devrait étudier de plus près (au cas où elle déciderait de remplacer, à l'article 1^{er}, l'expression « dans des matières autres que les traités » par les termes « en matière de biens d'Etat, de dettes d'Etat et d'archives d'Etat »). Plusieurs délégations ont exprimé devant la Sixième Commission de l'Assemblée générale le souhait que le projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités soit harmonisé avec la Convention de Vienne de 1978. L'objectif de cette demande n'est pas uniquement d'avoir une structure analogue dans la forme extérieure. La sphère d'application des articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités devrait également être parallèle à la sphère d'application de la Convention de 1978.

L'article 1^{er} de la convention susmentionnée limite la portée de la Convention aux traités entre les Etats. Dans le cas de l'article 1^{er}, compte tenu de la conception des dettes figurant à l'article 16 où les dettes d'Etat sont définies de manière beaucoup plus large que simplement comme des dettes entre Etats, le parallèle avec la Convention de Vienne de 1978 disparaît.

^j Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Sixième Commission*, 48^e séance, par. 50, et *ibid.*, fascicule de session, rectificatif.

6. L'intention de la CDI d'unifier autant que possible la terminologie utilisée dans la Convention de 1978 est louable. On peut donc approuver la conception de l'article 2. Cependant, l'article 2 devrait être complété par la définition des termes « biens d'Etat », « dettes d'Etat » et « archives d'Etat » qui, jusqu'à présent, sont disséminés dans les divers chapitres du projet et sur lesquels on reviendra encore par la suite.

De même, la teneur de l'expression « Etat tiers », définie au paragraphe 1, al. f, de l'article 2, n'est pas tout à fait claire, ce qui est rapplé plus bas, à propos de l'article 18.

7. L'inclusion de l'article 3 dans le projet d'articles est motivée non seulement par le fait que des dispositions analogues sont incorporées dans la Convention de Vienne de 1978, mais aussi par le fait que les conséquences de changements territoriaux qui se feraient en contradiction avec le droit international relèvent essentiellement de la responsabilité des Etats. La Tchécoslovaquie approuve par conséquent l'idée de la CDI de ne pas inclure ces questions dans la codification actuelle.

Il faut cependant aussi établir l'harmonie entre les dispositions de l'article 3 et le commentaire à certains autres articles. Dans le commentaire à l'article 19, la CDI invoque le cas de la participation du III^e Reich à une partie de la dette générale de l'Etat tchécoslovaque après 1949. Bien que l'on indique qu'il ne s'agissait point, en ce cas, d'une succession d'Etats se produisant conformément au droit international, le commentaire cite ce cas à l'appui du projet de dispositions de l'article 19. Le Gouvernement tchécoslovaque estime qu'il y a là une contradiction dans la manière de procéder de la part de la CDI. Dans la mesure où, selon l'article 3, les dispositions du projet d'articles ne sont applicables qu'aux cas de succession d'Etats se produisant conformément au droit international, alors la manière de procéder d'un Etat qui a violé le droit international ne saurait, en aucun cas, servir d'argument à l'appui de la réglementation juridique proposée. La Tchécoslovaquie est d'avis que ce passage doit être supprimé dans le commentaire de la CDI à l'article 19.

8. On peut souscrire à l'approche adoptée par la CDI en réglementant les cas individuels de succession d'Etats dans la section 2 de la deuxième partie, dans la section 2 de la troisième partie et dans les articles B à F. La distinction faite entre les cas de transfert d'une partie du territoire d'un Etat, de la naissance d'un Etat nouvellement indépendant, de l'unification d'Etats, de la séparation d'une partie ou de parties du territoire d'un Etat et de la dissolution d'un Etat est pleinement fondée. Les raisons pour lesquelles la CDI, en procédant à la classification de types particuliers de succession d'Etats, ne suit pas le modèle de la Convention de Vienne de 1978 sont convaincantes.

Il faut apprécier l'analyse profonde de la pratique internationale faite par la CDI afin d'élucider les principes valables pour chacun des types de succession d'Etats. L'importance que le projet d'articles donne à l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, respectivement les Etats successeurs, est pleinement justifiée.

9. En ce qui concerne l'article 5 qui définit la notion de « biens d'Etat », il y a lieu de se pencher sur le critère adopté pour définir ladite notion, à savoir le droit interne de l'Etat prédécesseur. En effet, quelque logique que ce critère puisse paraître, le fait que les mêmes biens peuvent, conformément au droit interne de l'Etat prédécesseur, être considérés comme biens appartenant à cet Etat alors que, conformément au droit interne d'un autre Etat ou conformément au droit international, ils peuvent être considérés comme biens appartenant à un Etat autre que l'Etat prédécesseur nécessite que cette question soit étudiée une fois de plus par la CDI. Il s'avère souhaitable que l'on fasse intervenir aussi dans la solution de cette question, du moins dans une certaine mesure, le droit international.

Les mêmes problèmes se posent en ce qui concerne l'application du droit interne de l'Etat prédécesseur conformément à l'article 9; cet article est en plus en quelque sorte superflu, car il va de soi — et cela découle d'ailleurs des dispositions de l'article 5 — que les dispositions de la deuxième partie ne seront appliquées qu'aux biens de l'Etat prédécesseur et donc nullement aux biens d'Etats tiers. Il y a d'ailleurs lieu de souligner que tout comme la succession d'Etats n'affecte pas les biens d'Etat tiers, elle ne concerne pas davantage les biens de sujets autres que de l'Etat prédécesseur, respectivement pas les biens sans propriétaire. Pour ce qui est de tels biens, ils n'en sont pas affectés, qu'ils se trouvent sur le territoire de l'Etat prédécesseur ou ailleurs.

Dans cette optique, les dispositions présentes de l'article 9 suscitent davantage de problèmes qu'elles n'en résolvent.

10. Concernant l'article 6, la question se pose de savoir si les termes « extinction » et « naissance » des droits expriment de façon adéquate le fait que les droits « passent » de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. L'élément de la continuité du rapport juridique, en dépit du changement survenu dans l'un de ses sujets, est extrêmement important, compte tenu notamment des intérêts de sujets tiers et de questions de délais. Il serait donc opportun que la CDI remplace ces expressions par des termes qui correspondent mieux à l'idée de la continuité du rapport juridique.

11. Dans la section 2 de la deuxième partie, la CDI a consacré, à juste titre, une attention toute particulière au cas de la naissance d'un Etat nouvellement indépendant. Le Gouvernement tchécoslovaque est en faveur d'une codification des règles sur la succession d'Etats applicables aux Etats nouvellement indépendants qui tiendrait dûment compte du besoin de créer des conditions propices à leur essor politique et économique indépendant et qui serait fondée sur la mise en valeur conséquente du principe de la souveraineté permanente des peuples des Etats nouvellement indépendants sur leurs richesses et leurs ressources naturelles. Elle constate par conséquent avec satisfaction que ce principe se trouve expressément formulé au paragraphe 4 de l'article 11, en tant que l'un des principes auxquels doit être subordonné tout accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant touchant aux problèmes de la succession de l'Etat nouvellement indépendant aux biens d'Etat.

12. Dans le cas de l'alinéa c du paragraphe 1 de l'article 11 et de l'alinéa c du paragraphe 1 de l'article 13, la CDI a appliqué deux critères différents pour déterminer le volume de la proportion dans laquelle les biens meubles de l'Etat prédécesseur, autres que les biens meubles visés aux alinéas précédents des paragraphes 1 des articles susmentionnés, passent au successeur, en dépit du fait qu'il s'agit, dans les deux cas, de situations très proches. Il serait par conséquent utile d'unifier la rédaction des deux dispositions, dont celle de l'alinéa c du paragraphe 1 de l'article 11 serait préférable.

13. L'article 16 qui définit la notion de dette d'Etat constitue, dans le cadre du projet d'articles, un problème sérieux. Etant donné la différence de vues essentielle concernant la définition de la dette d'Etat, la CDI devrait se pencher une fois de plus sur la question.

La portée de la définition actuelle de la dette d'Etat est par trop large. Elle dépasse le cadre des rapports juridiques réglementés par les principes du droit international général.

Le droit international général ne peut réglementer la succession d'Etats qu'en ce qui concerne les dettes d'Etat qui constituent un engagement de la part de l'Etat en vertu du droit international. L'origine juridique de ces engagements internationaux peut être donnée aussi bien par un accord international que par la règle coutumière du droit international. Il ne relève point du droit international général de réglementer la succession d'Etats à des dettes qui lient l'Etat aux termes du droit interne. Et, surtout, le droit international général ne réglemente point la succession juridique aux dettes de l'Etat prédécesseur à l'égard de personnes physiques qui, au moment de la succession, étaient des nationaux de l'Etat prédécesseur, ni aux dettes de l'Etat prédécesseur à l'égard de ses personnes morales, du fait qu'au moment de la succession d'Etats il n'y avait en la matière aucun engagement international de l'Etat prédécesseur. Le droit international général ne réglemente pas davantage la succession de l'Etat successeur aux dettes de l'Etat prédécesseur à l'égard de nationaux, respectivement de personnes morales de l'Etat successeur, du fait que ces rapports juridiques constituent une affaire intérieure relevant du pouvoir souverain du successeur. Seul un accord spécial pourrait, dans ce sens, imposer au successeur des engagements de caractère international.

De même, les dettes d'Etat à l'égard de personnes physiques et morales d'Etats tiers ne constituent pas un engagement financier international. C'est pourquoi ces dettes d'Etat ne peuvent, à elles seules, être l'objet de succession d'Etats conformément au droit international. La succession juridique des Etats à ces dettes n'est possible que si, à la date de la succession d'Etats, il y avait un engagement international de l'Etat prédécesseur à l'égard d'un Etat tiers concernant leur paiement. De tels cas, dans la mesure où ils concernent déjà le pro-

blème de la responsabilité des Etats, ne relèvent pas de la portée du présent projet d'articles.

14. L'article 18 appelle certaines clarifications de la part de la CDI. Etant donné qu'il n'est guère possible de considérer toutes les règles contenues dans le projet d'articles comme des normes établies du droit international général, la question se pose de savoir si l'on peut véritablement faire valoir à l'égard d'Etats tiers ou d'organisations internationales les accords prévus au paragraphe 2 de l'article 18 — même si les effets de tels accords étaient conformes à d'autres règles applicables du présent projet d'articles comme l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 18 l'exige — pour autant qu'ils ne soient pas liés par une convention future intervenue en vertu de ce projet d'articles. La définition de l'Etat tiers conformément à l'alinéa *f* du paragraphe 1 de l'article 2 est insuffisante étant donné qu'il y a lieu, dans le cas donné, de distinguer entre deux catégories d'Etats tiers — les Etats qui seront des Etats tiers par rapport à l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, respectivement entre les Etats successeurs, mais seront liés par une convention future sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités et les Etats qui seront des Etats tiers aussi bien par rapport à l'accord entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, respectivement entre les Etats successeurs, que par rapport à la Convention sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités.

Etant donné les dispositions de l'article 34 de la Convention de Vienne de 1969, les dispositions de l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 18 ne peuvent être valables qu'en ce qui concerne la première de ces catégories d'Etats tiers.

15. Le Gouvernement tchécoslovaque se rallie au projet d'article 20, selon lequel aucune dette d'Etat de l'Etat prédécesseur ne passe automatiquement à l'Etat nouvellement indépendant. Elle approuve pleinement les dispositions du paragraphe 2 de l'article 20, au vu desquelles l'accord mutuel intervenu entre l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur ne doit porter atteinte au principe de la souveraineté permanente de chaque peuple sur ses richesses et ses ressources naturelles, ni son exécution mettre en péril les équilibres économiques fondamentaux de l'Etat nouvellement indépendant.

16. Dans les articles 22 et 23 la CDI fait une distinction entre le cas où une partie ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent et le cas où se produit une dissolution de l'Etat.

Dans le premier cas — le cas de séparation d'une ou plusieurs parties du territoire d'un Etat — l'Etat prédécesseur en tant que sujet continue à subsister après la succession; dans le second cas, il cesse d'exister en tant que sujet au moment de la dissolution. Selon les projets d'articles 21 et 22, les conséquences sont toutefois les mêmes en ce qui concerne les dettes d'Etat dans ces deux cas. Dans les deux cas, la CDI établit la règle du passage d'une proportion équitable de la dette du prédécesseur au successeur, s'il n'y a pas eu accord entre le prédécesseur et le successeur (art. 22), respectivement entre les Etats successeurs (art. 23). Le montant de cette proportion doit tenir compte des circonstances pertinentes.

Si l'on aborde les problèmes que visent les articles 22 et 23 du point de vue du créancier, une certaine différence se présente entre les deux cas. Si, dans le cas visé à l'article 23, le créancier ne dispose d'aucun autre moyen que de réclamer sa créance aux successeurs, dans le cas de sécession on peut également entrevoir une solution où le créancier pourrait réclamer la totalité de la dette au débiteur originaire et la compensation entre le débiteur originaire (à savoir l'Etat prédécesseur) et le successeur serait sujette à un accord entre eux. Si le créancier devait recevoir une partie équitable de la dette originaire directement du successeur, cela devrait se produire à la condition que le prédécesseur et le successeur se soient entendus à ce sujet et que le créancier ait accepté leur accord. C'est le principe de la subrogation cumulative telle que la connaissent les régimes juridiques internes. La CDI propose toutefois une solution qui prévoit dans ces cas — comme dans

les cas de la dissolution des Etats — la division automatique de la dette et le passage d'une partie équitable de cette dernière au successeur. La question du montant de cette partie équitable peut, si elle ne fait pas l'objet d'un accord, susciter des litiges entre les parties. Dans une telle situation, la position du créancier est rendue plus difficile même vis-à-vis du débiteur originaire, du fait que sa revendication à son égard devient litigieuse, du moins en ce qui concerne son montant.

Le libellé du paragraphe 1 de l'article 22, et de l'article 23, permet en plus une interprétation selon laquelle l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur peuvent conclure un accord qui ne doit pas nécessairement correspondre à une division équitable de la dette. La question se pose de savoir s'il est admissible de faire valoir un tel accord à l'égard d'un créancier.

17. En ce qui concerne les archives d'Etat, bien qu'il soit hors de doute qu'elles constituent l'une des catégories de biens d'Etat, elles représentent tout de même une catégorie suffisamment spécifique pour que le projet d'articles leur consacre un chapitre autonome ou tout au moins une partie autonome. Les règles appliquées à la succession d'Etats aux archives d'Etat peuvent, dans certains aspects, être très proches des règles applicables à la succession d'Etats aux biens d'Etat meubles, alors qu'en de nombreux autres aspects elles peuvent en différer. Le projet de règles concernant les archives d'Etat, préparé par la CDI, dépasse de même le cadre proprement dit de la succession juridique. La projection, dans le texte des projets d'article, du droit des peuples au développement, à l'information sur leur histoire et à leur patrimoine culturel, range les archives d'Etat dans une catégorie différente de celle des autres biens matériels qui peuvent faire l'objet de successions.

L'expression « documents de toute nature » utilisée dans l'article A est trop vague et appelle une spécification plus précise, ne serait-ce que vu la diversité des règles contenues dans le projet d'articles et l'additif; il faut faire une nette distinction entre les archives d'Etat et les autres catégories de biens d'Etat.

De même il faudra, lors de la deuxième lecture, faire une distinction plus nette entre deux catégories de documents qui, ensemble, constituent les archives d'Etat dans l'acception la plus large de ce terme : à savoir entre les documents de caractère administratif qui sont indispensables pour l'administration du territoire concerné par la succession d'Etats et les documents ayant, avant toute chose, une valeur culturelle ou historique. Alors que l'on peut, pour la première catégorie, mettre à profit, à une large échelle, la technique moderne de reproduction, ce qui peut influencer la teneur des règles pertinentes, dans la seconde catégorie cette possibilité n'est pas donnée. En ce qui concerne les documents de caractère administratif, il serait alors possible d'étendre à d'autres articles aussi le principe de l'indivisibilité des archives d'Etat que la CDI a fait valoir au paragraphe 6 de l'article F.

11. Union des Républiques socialistes soviétiques

[Original : russe]
[19 février 1981]

1. Le projet d'articles mis au point par la CDI relativement à la succession d'Etats dans des matières autres que les traités et plus précisément les articles relatifs aux archives d'Etat peuvent dans l'ensemble servir de base pour l'élaboration de l'instrument de droit international approprié.

2. Il semblerait toutefois utile de mentionner dans le projet le cas particulier de succession d'Etats qui intervient lors de l'apparition d'Etats nouvellement indépendants à la suite de l'accession à l'indépendance de peuples de territoires coloniaux et non autonomes. Il semblerait d'autant plus justifié d'inclure une disposition à cet effet dans la partie relative aux archives d'Etat que ces cas de succession d'Etats sont prévus dans les articles précédemment adoptés par la Commission, notamment à l'article 2 où figure la définition des expressions employées.

ANNEXE II

Observations des gouvernements et des principales organisations internationales concernant les articles 1 à 60 du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, adoptés par la Commission du droit international à ses vingt-sixième, vingt-septième, vingt-neuvième, trentième et trente et unième sessions*

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Pages</i>
A. OBSERVATIONS DES GOUVERNEMENTS	184
1. Allemagne, République fédérale d'	184
2. Bulgarie	186
3. Canada	186
4. France	188
5. Hongrie	188
6. Madagascar	189
7. République démocratique allemande	189
8. République socialiste soviétique de Biélorussie	190
9. République socialiste soviétique d'Ukraine	190
10. Roumanie	190
11. Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord	192
12. Suède	196
13. Tchécoslovaquie	197
14. Union des Républiques socialistes soviétiques	197
15. Yougoslavie	197
B. OBSERVATIONS DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES ET DES INSTITUTIONS SPÉCIALISÉES	199
1. Organisation des Nations Unies	199
2. Organisation internationale du Travail	201
3. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture	203
C. OBSERVATIONS D'AUTRES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	204
1. Conseil d'assistance économique mutuelle	204
2. Communauté économique européenne	204

*
* *

NOTE

Pour le texte du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, adopté en première lecture par la Commission, voir *Annuaire... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 63 et suiv., par. 58.

*
* *

Conventions citées dans la présente annexe

Source

Convention de Vienne sur le droit des traités (Vienne, 23 mai 1969)

Ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1969 », ou « Convention de Vienne »

Convention de Vienne sur la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel (Vienne, 14 mars 1975)

Ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1975 »

Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309.

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.

* Parues initialement sous les cotes A/CN.4/339 et Add.1 à 8.

A. — Observations des gouvernements

1. Allemagne, République fédérale d'

[Original : anglais]
[10 mars 1981]

Au cours des récentes délibérations de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne s'est félicité du fait que la CDI a achevé la première lecture du projet d'articles^a et présente ci-après ses commentaires sur les articles 1 à 60 du projet.

I. — CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES

1. Approche générale

L'importance accrue des organisations internationales a une incidence sur le droit des traités.

Le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne est favorable aux efforts déployés pour développer la codification du droit des traités et pour compléter la codification existante, qui a connu des débuts prometteurs avec la Convention de Vienne de 1969, en ajoutant un ensemble complet de règles relatives au domaine de plus en plus important des traités conclus par des organisations internationales. Il existe de multiples façons de mener à bien cette tâche mais les travaux de la CDI sont à présent si avancés qu'on n'examinera pas ici les mérites d'autres solutions possibles (telles qu'un protocole additionnel à la Convention de Vienne ou un supplément à celle-ci qui se limiterait aux différences de rédaction). Il y a donc lieu de s'en tenir dorénavant à l'approche retenue par la Commission à savoir l'élaboration d'un instrument juridique apparenté qui est appelé à prendre effet indépendamment de la Convention de Vienne à laquelle il fait suite. La Commission devrait donc, dans la suite de ses travaux, s'en tenir à cette méthode qui consiste à ne pas réviser mais à reprendre les règles de la Convention de Vienne en se contentant d'adapter ses dispositions aux besoins spécifiques du domaine en question.

2. Egalité de traitement

Les organisations internationales existent parce que la coopération internationale est nécessaire. Leur développement constitue un progrès vers l'instauration d'un « droit international de la coopération ». Comme les organisations internationales sont composées d'Etats souverains, elles doivent, dans la mesure du possible, recevoir le même traitement que les Etats lorsqu'elles concluent des traités avec d'autres Etats en vertu des pouvoirs conférés par leurs Etats membres. Le projet d'articles devrait donc reposer sur ce principe de l'égalité de toutes les parties contractantes.

D'après ses propres explications, la CDI s'est efforcée de mettre les organisations internationales et les Etats sur un pied d'égalité lorsqu'ils concluent des traités entre eux, dans la mesure où cela paraissait judicieux, compte tenu des différences de fait ou de droit qui existent entre les Etats et les organisations internationales. Pour l'essentiel, le régime de la Convention de Vienne a été appliqué, directement ou *mutatis mutandis*, aux organisations internationales pour ce qui est de la conclusion, de l'application et de l'extinction des traités. Il serait souhaitable d'adhérer strictement à ce principe fondamental et de ne s'écarter du régime de la Convention de Vienne que si des circonstances exceptionnelles l'exigent.

3. Portée des projets d'articles

Le choix des critères déterminant quelles seront les organisations internationales visées par le projet d'articles présente un grand intérêt. La CDI s'est sagement abstenue de redéfinir précisément l'expression « organisation internationale » aux fins de l'application du projet d'articles. Elle a préféré adopter la définition donnée à l'article 2, par. 1, al. i, de la Convention de Vienne de 1969, qui doit être suffi-

sante et suffit en fait, si on la complète par le paragraphe 1, al. j, de l'article 2 et l'article 6 du projet d'articles à l'étude, car les organisations internationales sont extrêmement différentes du point de vue de la forme juridique, de la structure, des fonctions et des pouvoirs et qu'elles peuvent être aussi bien des associations aux liens distendus et à la structure à peine formelle que des entités supranationales aux liens étroits telles que les communautés européennes. Il est donc tout à fait approprié, du point de vue de la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités, de se référer aux règles pertinentes de l'organisation (voir art. 6 et art. 2, par. 1, al. j, du projet d'articles).

4. Identité de fond entre la Convention de Vienne de 1969 et le projet d'articles

Le droit positif des traités sous sa forme codifiée devrait être uniforme que les traités soient conclus par des Etats ou par des organisations internationales. Il est donc approprié que le projet d'articles s'aligne sur des dispositions de la Convention de Vienne, qui est déjà en vigueur. Le souci d'uniformité revêt une telle importance qu'il doit même prendre le pas sur les améliorations partielles qui pourraient être apportées à cette convention. Il n'est justifié de s'écarter de la Convention de Vienne que dans des cas inévitables et pour tenir compte de la structure et des fonctions particulières des organisations internationales. Comme il ne paraît pas sûr que tous les changements que la Commission du droit international juge souhaitable d'apporter à la Convention de Vienne satisfassent aux conditions précédemment mentionnées et revêtent en fait un caractère absolument nécessaire, il ne serait pas inutile de réexaminer cette question en deuxième lecture.

5. Différences de rédaction entre la Convention de Vienne de 1969 et le projet d'articles

La CDI a adhéré très étroitement au texte de la Convention de Vienne qu'elle a repris intégralement à l'exception des changements qui ont été jugés nécessaires compte tenu de la participation des organisations internationales. Aucune autre modification du libellé de la Convention de Vienne n'a été apportée pour maintenir l'uniformité d'application des règles. Cette décision doit être saluée comme il convient. Toutefois, le projet de la CDI pour une nouvelle convention parallèle présente certains inconvénients du fait du caractère excessivement pesant et perfectionniste du libellé des adaptations nécessaires. L'intelligibilité et la clarté de nombreux articles s'en ressentent par voie de conséquence (voir art. 1^{er}, 3, 10 à 25 *bis*, 47, par. 2, 54 et 57). La Commission devrait donc se demander s'il n'est pas possible d'éviter l'extrême morcellement des règles et des termes ayant trait aux particularités des organisations internationales. Une des façons d'y parvenir serait de donner une fois pour toutes des définitions globales à l'article 2, puis d'utiliser des formes abrégées pour tous les autres articles du projet. Par exemple, la pesante énumération suivante : « traités entre des Etats et ou une ou plusieurs organisations internationales ou entre les organisations internationales et un ou plusieurs Etats » (voir art. 19 *bis*, par. 2 et 3) pourrait être remplacée par l'expression abrégée « traités auxquels participent des organisations internationales » (ou « traités d'organisations internationales »).

L'introduction sélective de termes nouveaux qui se rapportent aux particularités des organisations internationales ne paraît pas tout à fait satisfaisante qu'il s'agisse par exemple du terme « pouvoirs » à l'article 2, par. 1, al. *c bis*, et à l'article 7; de l'expression « acte de confirmation formelle » à l'article 2, par. 1, al. *b bis*, ainsi qu'aux articles 11, 14 et 16; ou encore des verbes « exprimer » et « établir » utilisés à l'article 15. Cette terminologie nouvelle n'a pas de rapport avec la pratique. Comme les termes conventionnels du droit des traités peuvent aussi bien s'appliquer aux organisations internationales, ces innovations ne paraissent pas justifiées.

6. Traitement différent des Etats et des organisations internationales

Il faut certainement distinguer, dans un nombre limité d'articles, la position juridique des organisations internationales et celle des Etats aux termes du droit international, comme la CDI l'a fait à l'article 6 (capacité de conclure des traités). Il est également approprié, et même

^a Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-cinquième session, Sixième Commission, 45^e séance, par. 6, et *ibid.*, fascicule de session, rectificatif.

parfois nécessaire compte tenu de la diversité considérable des organisations internationales, de faire référence aux règles et à la pratique établie de ces organisations, comme on l'a d'ailleurs fait de temps à autre tout au long du projet d'articles.

Dans certains cas (voir art. 7 et art. 27, par. 2), la CDI a envisagé d'accorder un traitement juridique analogue aux organisations internationales et aux Etats malgré les différences de fait qui existent entre eux. Cette initiative est la bienvenue; les divergences de fait dans la pratique des Etats et des organisations internationales n'aboutissent pas toujours à des situations juridiques différentes.

La CDI devrait prévoir d'accorder l'égalité de traitement aux organisations internationales et aux Etats lorsque l'égalité complète est nécessaire, et en particulier lorsqu'une inégalité de traitement constituerait en définitive une forme de discrimination contre les organisations internationales.

7. Questions en suspens

Les auteurs du projet de la CDI semblent avoir été bien avisés de ne pas aborder un certain nombre de questions car la présente tentative de codification ne saurait prétendre faire le point sur l'ensemble de la matière, qui est encore en pleine évolution. L'ensemble des questions qui n'ont pas encore été traitées ou qui n'ont été que partiellement résolues porte notamment sur les problèmes des relations entre les organisations internationales, en tant que parties à un traité et les Etats membres qui peuvent ne pas être parties au même traité ou même qui peuvent être parties à ce traité. Certes, les problèmes qui se posent dans ce domaine relèvent plutôt de la structure interne de l'organisation internationale considérée. Il est également un fait que le droit des traités ne peut en principe tenir compte de la structure interne des organisations internationales pas plus que du droit national (constitutionnel) des Etats (voir art. 27 et 46 de la Convention de Vienne de 1969). Il est généralement exclu de faire directement référence à la composition interne des organisations internationales. Toutefois, l'ambiguïté de la position des Etats qui sont à la fois parties ou non parties à un traité, d'une part, et, d'autre part, membre d'une organisation internationale contractante créée en fait des situations, du point de vue de la conclusion et de l'exécution des traités, qui vont au-delà des problèmes relevant de la structure interne des organisations internationales. La CDI s'est penchée sur ce type de situations à la section 4 de la troisième partie mais en s'en tenant au point de vue — restrictif — des effets des traités sur les tierces parties. Les Etats membres des organisations internationales ne sauraient toutefois être considérés à proprement parler comme des Etats « tiers » par rapport à l'organisation considérée. A reprendre trop fidèlement le système de la Convention de Vienne, on risquerait de ne pas prendre suffisamment en considération la relation spécifique entre les organisations internationales et leurs Etats membres. La situation particulière qui résulte des relations étroites qu'entretiennent une organisation internationale et ses Etats membres joue un rôle non seulement dans le cadre des « obligations et droits des Etats tiers » mais aussi dans les dispositions relatives aux réserves ainsi qu'aux articles 18, 26, 29 et 60 à 62 du projet d'articles. Il faut reconnaître et prendre en considération ces problèmes pour faire en sorte que les dispositions de la nouvelle convention soient généralement acceptables et pour qu'elles n'immobilisent ni n'entravent l'évolution future du droit international.

La CDI ne s'est pas prononcée sur la question fondamentale, appelée à être réglée dans les clauses finales, qui concerne les modalités de participation des organisations internationales contractantes à la conclusion de la convention, si le projet d'articles aboutit finalement à une convention en bonne et due forme. Si l'on part du principe d'égalité entre les Etats et les organisations internationales dans le cadre du droit des traités, rien ne saurait valablement justifier que les organisations internationales reçoivent un traitement différent dans ce domaine. Une convention sur le droit des traités dans la perspective des organisations internationales constituera un modèle pour toutes les conventions auxquelles les organisations internationales participent. Par conséquent, ces organisations devraient être admises non seulement à prendre part à une conférence plénipotentiaire sur l'élaboration d'une nouvelle convention parallèle à la Convention de Vienne, sur la base du projet d'articles de la CDI et sur un pied d'égalité avec les Etats qui participent aux négociations, mais elles devraient aussi être autorisées à signer et à ratifier le modèle de convention.

II. — COMMENTAIRES RELATIFS À CERTAINES DISPOSITIONS DU PROJET

Article 1^{er}

1. Il ne semble pas nécessaire de subdiviser les traités en catégories *a* et *b* car cette subdivision alourdit l'énoncé d'articles ultérieurs (voir art. 2, par. 1, al. *a*, et art. 10, 13, 17 et 24).

Article 2, par. 1

2. Les nouvelles définitions apportées aux alinéas *b bis*, *b ter* et *c bis* semblent superflues (compte tenu des commentaires formulés ci-dessus au paragraphe 5 de la section I au sujet des articles 11, 14 et 7).

Article 7

3. Il faudrait omettre le terme « pouvoirs » dont l'utilisation est spécifiquement prévue pour les organisations internationales (le même mot allemand sert à traduire « pleins pouvoirs » et « pouvoirs ») car il ne semble pas nécessaire d'introduire des innovations terminologiques de cet ordre.

4. Au paragraphe 4, il ne semble pas que le terme « communiquer » soit tout à fait approprié si le fait qu'un représentant d'une organisation internationale signe un traité a pour effet de rendre l'organisation formellement liée par le traité; dans ces conditions, il ne communique pas cette déclaration mais il en est plutôt l'auteur. Il y aurait lieu de se demander si le terme « communiquer » pourrait être remplacé par le terme « déclarer ».

5. Les paragraphes 3 et 4 du même article pourraient être fusionnés.

Article 9

6. Le paragraphe 2 peut se justifier à condition qu'il ne vise pas à limiter inutilement les pouvoirs des organisations internationales et en particulier leur faculté de participer aux conférences internationales.

Article 11

7. Il est évident que le terme « ratification » n'est pas vraiment adapté aux organisations internationales (voir aussi à l'article 16 : « instrument de confirmation formelle »); il est suggéré de surmonter cet obstacle en insérant l'expression « acte de confirmation formelle » dans la transposition, par ailleurs inchangée, de la Convention de Vienne de 1969, ce qui donne le libellé suivant :

« 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, ou entre les organisations internationales s'établit par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou tout autre acte de confirmation formelle, l'adhésion ou par tout autre moyen convenu. »

L'expression « par tout autre moyen convenu » vise ainsi dans tous les cas les particularités des organisations internationales.

Articles relatifs aux réserves

8. La CDI prévoit que, en principe, les dispositions libérales en matière de réserves de la Convention de Vienne de 1969 vaudront également pour les organisations internationales en leur qualité de parties contractantes jouissant de droits égaux. Cette règle est la bienvenue mais elle comporte toutefois d'importantes exceptions d'une portée considérable. Les changements prévus à l'article 19 *bis*, par. 2, et à l'article 19 *ter*, par. 3, par rapport à la Convention de Vienne ont été libellés en des termes obscurs et assez vagues qui pourraient soulever des difficultés d'interprétation. En particulier l'emploi de l'expression « à l'objet et au but » à l'article 19 *bis*, par. 2, et à l'article 19 *ter*, par. 3, al. *b*, ne paraît pas heureux car cette expression est employée avec un sens légèrement différent dans d'autres dispositions de la Convention de Vienne et dans le projet d'articles (voir art. 18 et 19, al. *c*), afin de décrire l'essence réelle d'un traité. Il se pourrait bien d'ailleurs que la formule « l'objet et le but » employée à l'article 19 *bis*, par. 3, al. *c*, suffise en elle-même à apporter une réponse appropriée aux aspects envisagés à l'article 19 *bis*, par. 2.

9. Il est en outre permis de se demander, semble-t-il, sur le terrain des principes, s'il est vraiment nécessaire d'envisager des dispositions spéciales limitant les pouvoirs qu'ont les organisations internationales de formuler des réserves et des objections aux réserves. Il est bien possible, compte tenu de l'absence presque complète de précédents, que l'adoption des dispositions de la Convention de Vienne aurait des résultats tout aussi satisfaisants tout en allégeant singulièrement le projet d'articles. La nécessité, constamment soulignée ici, d'accorder un traitement égal aux organisations internationales et aux Etats milite également dans ce sens.

Articles 24 et 24 bis (et articles 25 et 25 bis)

10. Il semble inutile de diviser cette question en deux articles (la même remarque vaut pour les articles 25 et 25 bis); une fusion de ces articles améliorerait la rédaction.

Article 27, par. 2

11. L'égalité de traitement des organisations internationales et des Etats doit signifier qu'en principe les organisations internationales, pas plus que les Etats, ne peuvent invoquer leurs règles intérieures pour justifier la non-exécution d'un traité. Cette disposition tient compte du fait que les organisations sont responsables de leurs actions lorsqu'elles concluent et exécutent des traités (art. 26).

12. En ce qui concerne les exceptions nécessaires relatives à la compétence pour conclure des traités, les dispositions de l'article 46 sont aussi satisfaisantes pour les organisations internationales.

13. Le paragraphe 2 de l'article 27 contient une autre exception particulière à certains types de traités : « à moins que l'exécution du traité [...] ne soit subordonnée à l'accomplissement des fonctions et pouvoirs de l'organisation »; cette disposition nous paraît conceptuellement fondée et devrait être maintenue.

Traités et Etats tiers (troisième partie, sect. 4)

14. Les dispositions de cette section doivent notamment traiter de la relation entre les organisations internationales et leurs Etats membres, qui, dans ce contexte, ne devraient pas être appelés « Etat tiers » mais plutôt, comme l'a proposé le Rapporteur spécial, « Etats non parties ». Il est indispensable de prévoir une certaine forme de disposition, telle que celle envisagée à l'article 36 bis, si les règles des organisations internationales évoluées lient les Etats membres des organisations par les dispositions des traités conclus par ces organisations (voir art. 228 du Traité de Rome^b). La règle formulée à l'article 36 bis vise à sauvegarder les droits des Etats tiers qui concluent un traité avec une organisation internationale dont les Etats membres sont tenus, de par les règles internes de l'organisation, à contribuer à l'exécution du traité. Le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne a déjà fait savoir, verbalement et par écrit, que l'article 36 bis lui paraît indispensable. Il apporte son soutien aux observations de la Communauté économique européenne concernant la section 4 de la troisième partie du projet d'articles^c et il espère que la CDI parviendra enfin, en deuxième lecture, à une solution qui satisfasse les tierces parties (au sens exact du terme) aux traités conclus avec des organisations internationales bien établies ainsi que leurs Etats membres.

2. Bulgarie

[Original : anglais]
[Avril 1981]

1. Le Gouvernement de la République populaire de Bulgarie est heureux de noter les progrès accomplis dans l'examen de la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux et plusieurs organisations internationales. Le travail fructueux de la CDI en ce domaine a comblé en grande partie une lacune du droit international des traités; il représente donc une contribution majeure à la codification et au développement progressif du droit international.

Le Gouvernement bulgare est satisfait, dans l'ensemble, du texte des articles 1 à 60 adoptés en première lecture. D'une façon générale,

^b Traité instituant la Communauté économique européenne (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 294, p. 129).

^c Voir ci-dessous, sect. C de la présente annexe.

ces projets d'articles suivent le droit coutumier en la matière et la structure générale de la Convention de Vienne de 1969 et reflètent la pratique établie et les caractéristiques des organisations internationales, dont la capacité juridique, y compris celle de conclure des traités, reste dans les limites qui sont les leurs en vertu de leur acte constitutif (charte, statut, etc.).

2. Il est néanmoins indispensable de souligner que les dispositions adoptées par la Commission en première lecture ne tiennent pas compte suffisamment dans tous les cas des différences existant entre la capacité juridique internationale des Etats, qui provient de leur souveraineté, et la capacité juridique des organisations internationales, qui est toujours une capacité au second degré, étant dérivée de la volonté concertée des Etats parties à l'acte constitutif d'une organisation internationale particulière.

L'opinion du Gouvernement bulgare sur ce point est que certains projets d'articles adoptés en première lecture appellent plus ample examen.

3. Il faut, par exemple, en abordant le problème des réserves (projets d'articles 19 à 23), tenir dûment compte du fait que le droit des Etats à formuler des objections au moment de signer, de ratifier, d'accepter ou d'approuver des traités internationaux, est fondé sur leur souveraineté; ce droit ne peut donc être automatiquement étendu aux organisations internationales, dont la compétence est, en règle générale, limitée. Les limites relatives apportées au droit des organisations internationales de formuler des réserves non seulement correspondent mieux à leur nature propre en tant que sujets de droit international, mais réduisent encore en grande partie les risques de contradiction dans l'interprétation de telle ou telle disposition.

4. Le Gouvernement bulgare est aussi d'avis que la question de la validité, à l'égard des Etats membres d'une organisation internationale, des traités auxquels cette organisation est partie, devrait être étudiée plus en détail en vue d'éviter de façon plus certaine qu'un tel traité puisse, en aucune manière, créer des droits et des obligations pour les Etats membres d'une organisation internationale sans leur consentement exprès préalable.

5. A cet égard, le Gouvernement bulgare considère que le texte actuel de l'alinéa a du projet d'article 36 bis contredit la règle générale énoncée à l'article 34, selon laquelle 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; sous sa forme actuelle, il ne constituerait donc pas une solution généralement acceptable et viable du problème.

3. Canada

[Original : anglais]
[25 avril 1980]

Introduction

1. Les autorités canadiennes se félicitent de pouvoir présenter des observations préliminaires sur le projet d'articles dans sa forme actuelle.

Organisation internationales. — Capacité de conclure des traités

2. Le problème fondamental rencontré par la CDI dans l'élaboration du projet d'articles résulte du fait qu'alors que tous les Etats sont égaux au regard du droit international les organisations internationales diffèrent par leur forme juridique, leurs fonctions, leurs pouvoirs et leur structure et par leur compétence pour conclure des traités, ainsi que par la mesure dans laquelle toutes ces caractéristiques sont acceptées par les autres organisations et les Etats.

3. Etant donné la grande diversité des organisations internationales, il n'est pas suffisant de définir une organisation internationale comme étant simplement une organisation *intergouvernementale*, comme il l'est fait à l'article 2, par. 1, al. i, du projet.

4. Une telle définition est une pétition de principe, car nombre d'organisations intergouvernementales ne possèdent pas actuellement, et ne posséderont probablement jamais, le pouvoir de conclure des traités avec un ou plusieurs Etats ou avec des organisations internationales comme l'ONU. L'intérêt de la question n'est pas seulement théorique, puisque, selon la dernière estimation, environ 170 organisations

intergouvernementales sont inscrites à l'Union des associations internationales à Bruxelles. Doivent-elles toutes être considérées comme entrant dans le cadre de la définition proposée ? Le Gouvernement canadien estime que le projet d'articles ne devrait concerner que les organisations intergouvernementales ayant la capacité d'exercer des droits et d'assumer des obligations en droit international et pouvant ainsi devenir parties à des traités. La Commission devrait s'efforcer de parvenir à une définition indiquant clairement qu'une organisation internationale, au sens du projet d'articles, est une organisation intergouvernementale ayant la capacité d'exercer des droits et d'assumer des obligations au plan du droit international.

5. L'article 6 dispose que « la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les règles pertinentes de cette organisation ». Il est important de noter que les « règles » de l'organisation ont été définies à l'article 2 comme comprenant les actes constitutifs de l'organisation, ses décisions et résolutions pertinentes, et la pratique bien établie de ladite organisation. Par exemple, les pouvoirs de la Communauté économique européenne en matière de conclusion de traités ne sont pas limités aux domaines faisant l'objet de dispositions expresses dans le Traité de Rome, mais permettent également à la Communauté de conclure des traités dans tous les domaines où elle a défini des règles communes destinées à donner effet à des politiques communes. En fait, on a soutenu qu'il n'est pas possible de dresser une fois pour toutes la liste des domaines dans lesquels la Communauté possède ou ne possède pas la capacité de conclure des traités avec des Etats tiers. Il existe également des situations dans lesquelles les droits et obligations sont, dans une certaine mesure, répartis entre la Communauté et les Etats qui en sont membres, c'est le cas par exemple des traités auxquels la Communauté est partie aux côtés de ses neuf Etats membres. Lorsqu'il en est ainsi, l'organisation et ses Etats membres peuvent se voir attribuer des droits différents en vertu d'un traité, mais ces droits peuvent être exercés concurremment. De ce fait, on doit non seulement considérer les règles de l'organisation, mais également l'évolution de ces règles telle qu'elle est reflétée dans la pratique réelle; et il risque de ne pas être toujours possible d'acquiescer une certitude en la matière.

6. A cet égard, il pourrait être utile que la CDI fournisse, dans ses commentaires sur le projet d'articles, des exemples concrets de la manière dont la capacité des organisations internationales de conclure des traités, conformément aux règles pertinentes de ces organisations, a été exercée dans la pratique. Nous avons affaire en l'espèce à une pratique internationale en évolution dont l'exposé des aspects particuliers devrait être étayé par des exemples. Il serait également utile de disposer d'informations sur tous les problèmes qui ont pu se poser quant à la capacité des organisations internationales de s'acquiescer de leurs obligations conventionnelles internationales, car cette question peut avoir de l'importance pour l'évaluation de la capacité même de ces organisations d'être parties à des traités.

Qui représente une organisation internationale ?

7. L'article 7 du projet de la CDI stipule que le représentant d'une organisation internationale doit produire « des pouvoirs appropriés » pour communiquer le consentement de cette organisation à être liée par le traité, sauf « 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 ». Ce libellé est vague et laisse subsister une incertitude considérable quant à la personne habilitée à déclarer qu'elle représente une organisation internationale. Une clarification s'impose et, à cette fin, il pourrait être utile de préciser que le chef de secrétariat d'une organisation internationale est, de par ses fonctions et sans avoir à produire de pouvoirs, considéré comme représentant cette organisation pour l'accomplissement de tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité, par analogie avec le paragraphe 2, al. a, de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1969.

Formulation de réserves et d'objections aux réserves par les organisations internationales

8. L'une des questions les plus complexes et les plus difficiles se posant à propos des traités auxquels des organisations internationales sont parties est celle de la formulation de réserves (et d'objections aux réserves) par ces organisations, en particulier dans le cas d'un traité

multilatéral ouvert à la participation de tous les Etats et d'une ou plusieurs organisations internationales dans les mêmes conditions que les Etats. La Commission semble être sur la bonne voie lorsqu'elle propose une règle un peu plus restrictive en ce qui concerne les réserves et les objections que les organisations internationales peuvent formuler en pareil cas. Il faut néanmoins espérer que la Commission parviendra à formuler une variante reflétant mieux cette manière de voir, de manière à éliminer toute possibilité de controverse dans le cas où la participation d'une organisation internationale n'est pas essentielle à l'objet et au but du traité (art. 19 *bis* et 19 *ter*).

Traités prévoyant des droits ou des obligations pour les « Etats tiers » membres d'une organisation internationale

9. L'article 36 *bis* traite des effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation. La question qui se pose en l'occurrence est celle de savoir quels sont les devoirs à la charge des Etats du fait des obligations conventionnelles incombant à une organisation internationale dont ils sont membres. Les Etats membres d'une organisation internationale, bien qu'étant des « Etats tiers » au regard des traités conclus entre l'organisation et d'autres Etats, doivent respecter les obligations et peuvent exercer les droits qui naissent pour eux des dispositions de ces traités. Si les règles de l'organisation prévoient que les Etats membres sont liés par les traités conclus par celle-ci, ou si toutes les parties concernées admettent que l'exécution du traité implique nécessairement de tels effets, ce traité crée alors des droits et des obligations à l'égard des Etats membres de l'organisation. C'est ce que prévoit en substance l'article 36 *bis*.

10. A première vue, la logique aussi bien que la pratique semblent militer en faveur de la conception adoptée dans cet article. La question n'en est pas moins complexe et controversée et devra être examinée plus à fond. Ici encore, l'évolution de la pratique pourrait être riche d'enseignement.

Extinction et suspension de l'application des traités. — Position des organisations internationales

11. Dans le cas de l'article 45, il s'agit de savoir si une organisation internationale peut être liée par sa conduite. C'est à propos de cet article et de l'article 46 que les différences structurelles entre Etats et organisations internationales en matière de conclusion des traités deviennent particulièrement apparentes. La solution adoptée par la Commission prévoit qu'une organisation internationale ne peut plus invoquer un motif de mettre fin à un traité, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application si, après avoir eu connaissance des faits, cette organisation doit, « à raison de sa conduite, être considérée comme ayant renoncé au droit d'invoquer ce motif » (de mettre fin à un traité, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application).

12. En d'autres termes, au lieu de suggérer que la conduite de l'organisation soit considérée (comme c'est le cas pour les Etats) comme le signe d'un *acquiescement* à la validité d'un traité, la Commission propose que, dans le cas d'une organisation internationale, elle soit considérée comme une *renonciation*, de la part de cette organisation, au droit d'invoquer un motif de mettre fin à un traité, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application. Sans se livrer à une analyse sémantique, il semblerait néanmoins que ces deux dispositions reviennent au même, en plaçant les organisations internationales dans une situation similaire à celle dans laquelle sont placés les Etats en ce qui concerne la conduite.

13. Pour ce qui est de l'article 46, la CDI a choisi comme critère la violation « manifeste » d'une disposition des règles de l'organisation, sans exiger la même condition que pour les Etats, à savoir que la violation concerne une règle d'importance fondamentale.

14. La difficulté en l'occurrence est de déterminer dans quelle mesure on s'est écarté de manière « manifeste » des règles de l'organisation concernant la compétence pour conclure des traités puisque, à cet égard, il n'existe pas de « pratique habituelle » des organisations internationales et que les organes ou agents chargés des relations extérieures de ces organisations varient d'une organisation à l'autre. Compte tenu de ces problèmes, la solution adoptée par la Commission dans l'article 46 semble être raisonnable.

15. Dans la poursuite de ses travaux relatifs au projet d'articles sur les traités auxquels sont parties des organisations internationales, la Commission pourrait peut-être envisager d'apporter des solutions plus simples à certains problèmes de rédaction. Par exemple, il ne semble pas essentiel de faire, dans chaque cas, une distinction entre les traités auxquels sont parties à la fois des Etats et des organisations internationales et ceux auxquels seules des organisations internationales sont parties. De même, les articles 47, 54 et 57 sont des exemples de dispositions libellées en des termes inutilement compliqués et où un principe relativement simple se trouve enfoui sous les définitions obscures des cas dans lesquels il s'applique. L'alinéa *b* des articles 54 et 57 pourrait se référer simplement à la « consultation, selon le cas, des autres Etats ou organisations contractants », pour remplacer la formulation alambiquée actuellement utilisée.

16. Les autorités canadiennes se réservent de présenter, le moment venu, d'autres observations sur ce projet d'articles.

4. France

[Original : français]
[14 avril 1981]

1. Le Gouvernement français a pris connaissance avec le plus grand intérêt du rapport de la CDI sur la « Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales ». Ce rapport lui semble devoir constituer une contribution précieuse à l'élaboration progressive d'un droit international coutumier applicable aux organisations internationales.

2. Le Gouvernement français se réserve le droit de présenter, à un stade ultérieur, des observations détaillées sur l'ensemble des projets d'articles. Il croit devoir cependant faire, dès maintenant, les observations générales qui suivent.

3. Le Gouvernement français approuve la démarche adoptée par la CDI et tendant à faire du projet d'articles un ensemble complet et autonome. Une telle méthode lui paraît préférable, tant dans un souci de clarté que pour faciliter une large entente sur les normes envisagées.

4. Ce gouvernement n'a pas d'objection à ce que le projet suive, de façon générale, l'économie de la Convention de Vienne de 1969. Il précise cependant que les réserves et objections qu'appellent de sa part certaines dispositions de ladite convention, et qu'il a exprimées lors de la Conférence de Vienne, demeurent valables en ce qui concerne les traités conclus par les organisations internationales.

5. D'un point de vue formel, il semble au Gouvernement français que la CDI pourrait utilement tenter de simplifier la rédaction des projets d'articles, afin d'en rendre la compréhension plus facile aux utilisateurs éventuels.

6. Enfin, en ce qui concerne la suite à donner aux travaux de la CDI en la matière, le Gouvernement français croit que l'on pourrait envisager que l'Assemblée générale des Nations Unies adopte les articles non pas en tant que convention internationale, mais en tant que normes de référence recommandées.

Une telle méthode permettrait de ne pas être confronté aux difficultés de l'organisation d'une conférence diplomatique, en ce qui concerne notamment le rôle qui serait dévolu aux organisations internationales dans une conférence de cet ordre et permettrait un développement progressif du droit coutumier.

Dans l'hypothèse où une majorité se dégagerait en faveur de l'élaboration d'un texte conventionnel, le Gouvernement français serait cependant d'avis que cette tâche fût confiée à une conférence diplomatique.

5. Hongrie

[Original : anglais]
[20 mars 1981]

1. Le Gouvernement de la République populaire hongroise a félicité à plusieurs reprises l'ONU et la CDI qui en relève du travail de codification extrêmement important qu'elles ont entrepris conformément à l'Article 13 de la Charte des Nations Unies. L'initiative d'élaborer des

projets d'articles sur les traités conclus entre les Etats et les organisations internationales ou entre les organisations internationales marque une étape importante de cette entreprise. La réglementation dans ce domaine doit tenir compte à la fois de facteurs d'actualité et d'utilité et de considérations pratiques étant donné le rôle croissant que les organisations internationales jouent ou peuvent jouer dans la formation et le développement des relations internationales.

2. Le Gouvernement hongrois a suivi avec intérêt les travaux de la CDI et a étudié avec attention les projets d'articles déjà élaborés. Il approuve les principes de codification appliqués et souscrit, dans l'ensemble, aux méthodes employées pour élaborer les projets d'articles, c'est-à-dire qu'il lui semble judicieux et réaliste que la Commission ait adopté pour formuler ces projets d'articles la structure et les principales solutions contenues dans la Convention de Vienne de 1969.

3. Cette démarche s'est naturellement heurtée aux difficultés que soulève tout effort de codification, du fait en partie des différences de statut existant entre les Etats et les organisations internationales en tant que sujets de droit international et de leur capacité juridique différente et du fait en partie qu'on ne possède que relativement peu d'expérience pratique, d'ailleurs contradictoire, pour se livrer à une généralisation juridique sur les traités conclus par les organisations internationales. La CDI a réussi, grâce à un effort réel, à surmonter ces difficultés, bien que la formulation de certains de ces projets d'articles extrêmement complexes et qui sont le fruit de nombreux compromis montre qu'il subsiste encore des problèmes non résolus ou résolus en partie seulement et qu'il faut donc continuer à améliorer la formulation.

4. Le Gouvernement hongrois estime que la pleine application du principe de la souveraineté des Etats exige que la CDI soit encore plus explicite et systématique dans sa distinction entre les Etats et les organisations internationales, en tenant dûment compte du fait que le statut des organisations internationales en tant que sujet de droit international et donc leur capacité juridique ont une portée limitée et que ces organisations en jouissent par extension.

Cette distinction est nécessaire surtout dans le cas des articles 19 à 23 qui ne définissent pas clairement le statut juridique différent des Etats et des organisations internationales en ce qui concerne leurs réserves et leurs objections à ces réserves.

5. Les dispositions des projets d'articles 20 et 20 *bis* prévoient la possibilité d'une acceptation tacite des réserves par les organisations internationales. Le Gouvernement hongrois estime qu'il serait plus logique et plus judicieux de subordonner l'acceptation de réserves par les organisations internationales à une déclaration expresse à cet effet.

6. Le Gouvernement hongrois ne voit aucune justification à la solution adoptée au paragraphe 2 de l'article 45. Partant de la nature limitée du statut des organisations internationales en tant que sujets du droit international, la CDI a, aux articles 27 et 46, trouvé une solution appropriée aux problèmes de l'observation des traités et de la nullité. Toutefois, ledit principe limitatif est réduit à néant par le paragraphe 2 de l'article 45 qui autorise une reconnaissance ultérieure par les organisations internationales de la validité d'actes juridiques qui entraînent la nullité au titre de l'article 46. Le Gouvernement hongrois suggère donc qu'on supprime au paragraphe 2 de l'article 45 la référence à l'article 46.

7. Enfin, le projet d'article 36 *bis* mérite une mention spéciale car les dispositions, on le sait, ont soulevé des objections de la part des représentants de plusieurs Etats, aussi bien à la CDI qu'à la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Le Gouvernement hongrois estime que les dispositions de cet article ne sont pas compatibles avec la règle généralement acceptée de droit international selon laquelle un traité ne peut entraîner de droits ni d'obligations pour les Etats tiers sans leur assentiment. Cette règle figure également dans les projets d'articles 34 et 35.

Le Gouvernement hongrois considère qu'il n'est pas judicieux que les questions que pose la conclusion de traités par les organisations internationales auxquels s'applique l'article 36 *bis* soient réglementées par les projets d'articles qu'on est en train d'élaborer.

6. Madagascar

[Original : français]
[22 août 1980]

1. En ce qui a trait à la teneur du projet, il est le résultat de plusieurs années d'étude et d'échanges de vues entre Etats et les interventions de la délégation malgache lors des débats organisés à ce sujet ont contribué, pour une part non négligeable, à son élaboration. Cette délégation avait d'ailleurs considéré que, dans son ensemble, le texte élaboré par la CDI était suffisamment clair et précis pour constituer une base valable de discussion et que l'essentiel des règles devant présider aux futurs traités à intervenir avait été correctement respecté.

Il s'agit en somme d'un travail consciencieux conduit par des juristes et diplomates de haute compétence internationale, dans la ligne de conduite tracée par la Charte des Nations Unies en vue de la codification du droit international.

2. Sur le fond proprement dit, il est à noter que si les articles 45 et 46 concernant la nullité des traités ont suscité des divergences, il n'en apparaît pas moins que les principes retenus à cet égard sont identiques qu'il s'agisse de nullités invoquées par les Etats ou par les organisations internationales. Cette dernière entité est, du reste, une innovation comparativement à la Convention de Vienne de 1969 qui n'avait pris en considération que les seuls traités entre Etats. L'expression par elle-même doit être comprise dans un sens très général, et il serait pratiquement difficile, sinon impossible, de limiter le champ d'application de la future convention uniquement à quelques-unes d'entre elles ainsi qu'il a été proposé par certains gouvernements.

3. Pour ce qui se rapporte aux articles 52 et 53 touchant à la contrainte par la menace ou l'emploi de la force, et à la conclusion de traités en conflit avec des normes impératives du droit international, et plus particulièrement en ce qui concerne cette dernière éventualité, la rédaction proposée pourrait être retenue, dès lors surtout que la définition même des « normes impératives » se trouve formulée dans l'article qui en traite.

Leur conception, en fait, demeure dans la tradition jurisprudentielle de la Convention de Vienne.

7. République démocratique allemande

[Original : anglais]
[26 mai 1981]

1. La République démocratique allemande estime que les projets d'articles présentés par la CDI sur les « Traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales », dans leur libellé de juillet 1980, offrent une base solide pour la deuxième lecture du projet par la Commission. Elle souhaite aussi rendre hommage, à cette occasion, aux remarquables qualités du Rapporteur spécial, M. Paul Reuter, dont les travaux ont rendu possible les résultats obtenus dans ce domaine.

2. L'utilisation de la Convention de Vienne de 1969 comme base et cadre général s'est révélée utile pour l'élaboration du projet d'articles. Il a fallu par ailleurs, à toutes les étapes des travaux, tenir compte des différences importantes existant effectivement entre les Etats et les organisations internationales; car seuls les Etats jouissent de la souveraineté. Les Etats sont d'authentiques sujets du droit international tandis que les organisations internationales ne tirent cette qualité que des Etats. Selon les principes de droit international généralement reconnus, la capacité des Etats de conclure des traités a un caractère de plénitude tandis que celle des organisations internationales est créée et limitée par leurs actes constitutifs et d'autres règles établies sur la base de ces actes.

Il convient de noter que, dans les dispositions de l'actuel projet d'articles, il a été largement tenu compte de ces différences entre les Etats et les organisations internationales. Cependant, certains projets d'articles devraient être revus sous cet angle en particulier.

3. Le paragraphe 1, al. j, du projet d'article 2 définit des « règles de l'organisation ». Cette définition englobe, outre les actes constitutifs, les décisions et résolutions pertinentes et la pratique bien établie de l'organisation.

La République démocratique allemande propose de limiter davantage la notion de pratique et d'entendre par « règles de l'organisa-

tion » les actes constitutifs de l'organisation, ses décisions et résolutions pertinentes et sa pratique établie conformément à ses actes constitutifs.

En outre, la République démocratique allemande juge nécessaire de supprimer le mot « notamment » au paragraphe 1, al. j, du projet d'article 2, faute de quoi on laisserait un champ trop libre à l'interprétation de l'expression « règles de l'organisation ».

4. Pour ce qui est du paragraphe 2 du projet d'article 27, la République démocratique allemande est d'avis que, pour protéger la souveraineté des Etats membres d'une organisation internationale, il convient d'indiquer de façon tout à fait claire et qui ne laisse place à aucune ambiguïté que les règles d'une organisation l'emportent sur tous les traités auxquels l'organisation internationale est partie. Si cette position est adoptée sans équivoque dans le commentaire de la CDI^d, elle n'apparaît pas dans le texte du projet d'article. Le texte actuel, qui énonce le principe susmentionné comme une exception, va en sens contraire. La question se pose de savoir quels cas vise le paragraphe 2 du projet d'article 27 pour que la règle soit qu'une organisation internationale ne peut pas invoquer ses propres règles lorsque l'exécution du traité dépasse le cadre de ses fonctions et pouvoirs.

5. Au paragraphe 2 du projet d'article 45, la République démocratique allemande propose de supprimer la mention qui y est faite du projet d'article 46. Cette mention interdit à une organisation internationale de confirmer, explicitement ou à raison de sa conduite, la validité d'un traité qui a été conclu en violation des règles de l'organisation concernant la compétence pour conclure des traités.

6. Afin de mieux protéger l'organisation et ses Etats membres, la République démocratique allemande estime qu'il est nécessaire que le paragraphe 3 de l'article 46 prévoie qu'une organisation peut, en toute circonstance, invoquer la violation de ses règles comme viciant son consentement à être liée par un traité si les règles violées sont d'une importance fondamentale. De l'avis de la République démocratique allemande, ces règles sont les actes constitutifs et autres instruments pertinents de même type. Pour ce qui est des autres règles, le caractère « manifeste » d'une violation pourrait être maintenu comme critère pour pouvoir invoquer la violation.

7. La République démocratique allemande considère que ses observations sur le paragraphe 1, al. j, du projet d'article 2, les paragraphes 2 des projets d'articles 27 et 45 et le paragraphe 3 du projet d'article 46 sont une conclusion découlant nécessairement du fait que les organisations internationales ne tirent leur qualité de sujets du droit international que des Etats et que leur capacité de conclure des traités est établie et limitée par les règles dont leurs Etats membres sont convenus en droit international. L'action illicite d'une organisation ne saurait entraîner l'établissement de normes valables de droit international. La République démocratique allemande aimerait que la seule exception à ce principe soit le cas mentionné au paragraphe 6 ci-dessus à propos du paragraphe 3 de l'article 46. Sur le plan du droit des traités internationaux auxquels les organisations internationales sont parties et de la pratique correspondante en matière de traités, cela confirmerait, de l'avis de la République démocratique allemande, la position soutenue à la CDI selon laquelle les organisations internationales ne peuvent être considérées comme ayant un statut égal à celui des Etats et donc comme des partenaires, à part entière, dans les relations internationales.

8. En ce qui concerne le projet d'article 3, la République démocratique allemande émet des doutes quant au membre de phrase « accords internationaux auxquels sont [parties] une ou plusieurs organisations internationales et une ou plusieurs entités autres que des Etats ou organisations internationales ». Les accords internationaux ne peuvent être conclus qu'entre sujets du droit international. Le terme « entités » devrait donc être remplacé par l'expression précédemment utilisée « sujets du droit international ».

9. La République démocratique allemande estime que lors de la mise au point des dispositions relatives aux réserves, il conviendrait d'exclure la possibilité d'une acceptation tacite des réserves par les organisations internationales.

^d *Annuaire... 1977*, vol. II (2^e partie), p. 119, commentaire de l'article 27, par. 5.

10. La République démocratique allemande propose de supprimer le projet d'article 36 *bis*. Il s'écarter de la règle générale énoncée dans le projet d'article 34 en vertu duquel il ne peut être créé ni obligations ni droits pour un Etat tiers ou une organisation tierce sans le consentement de cet Etat ou de cette organisation.

8. République socialiste soviétique de Biélorussie

[Original : russe]
[6 février 1981]

1. Les articles 1 à 60 du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, élaboré par la CDI, peuvent en principe être évalués de façon positive. Dans l'ensemble, ces articles reflètent la pratique actuelle en ce qui concerne les traités auxquels des organisations internationales sont parties et peuvent servir de base à l'élaboration d'une convention internationale sur la question.

Toutefois, le projet d'articles contient certaines dispositions qui ne sont pas acceptables et qui, pour cette raison, demandent à être précisées et mises au point plus avant.

2. En particulier, la formulation des articles 20 et 20 *bis* semble contestable. Les dispositions de ces articles admettent le droit pour les organisations internationales d'accepter implicitement les réserves faites par d'autres parties au traité. La RSS de Biélorussie estime que le projet doit stipuler l'obligation pour l'organe compétent d'une organisation internationale partie au traité d'exprimer clairement et sans ambiguïté par un acte l'acceptation desdites réserves par l'organisation ou l'objection de l'organisation auxdites réserves.

3. L'article 36 *bis*, qui règle certaines questions relatives aux traités conclus entre des organisations de caractère supranational, contredit un principe que reflète le traité, à savoir que les conséquences juridiques qu'aura un traité pour une organisation internationale du fait qu'elle y est partie ne concernent que cette organisation et non ses Etats membres. Pour supprimer cette contradiction, il convient d'exclure du projet l'article 36 *bis*.

4. Il conviendrait d'inclure dans la cinquième partie du projet une disposition stipulant qu'une organisation internationale ne peut conclure des traités qui vont à l'encontre de ses statuts, notamment de son acte constitutif et, partant, de modifier en conséquence le libellé des articles 45 et 46.

9. République socialiste soviétique d'Ukraine

[Original : russe]
[25 février 1981]

1. Il devient chaque jour plus important dans les circonstances actuelles de renforcer les normes traditionnelles du droit international et d'élaborer des normes nouvelles. L'élaboration du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, qui constitue une nouvelle étape dans la codification du droit des traités, joue un rôle important à cet égard. C'est pourquoi la RSS d'Ukraine porte en principe une évaluation positive sur le travail accompli par la CDI dans ce domaine et considère que les articles 1 à 60, adoptés par la Commission en première lecture, peuvent servir de base à l'élaboration d'une convention internationale car ils reflètent dans l'ensemble la pratique établie en ce qui concerne les relations conventionnelles auxquelles participent des organisations internationales.

Toutefois, certaines dispositions suscitent des objections et demandent à être précisées, modifiées ou supprimées.

2. Cela est vrai en particulier des articles 20 et 20 *bis*, qui autorisent l'acceptation tacite, par une organisation internationale des réserves formulées par une autre partie à un traité. Etant donné que les organisations internationales ont, à la différence des Etats, une personnalité juridique limitée, il serait inapproprié de se borner à reprendre, dans le projet d'articles, les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne de 1969. Une telle démarche n'est pas fondée sur la pratique et, de plus, elle n'est pas justifiée par des considérations d'ordre théorique.

La formulation ou l'acceptation d'une réserve ou l'objection faite à une réserve par une organisation internationale exige de toute évidence

une décision de l'organe compétent, une action claire et sans équivoque de la part de celui-ci.

3. La RSS d'Ukraine considère qu'il faudrait supprimer l'article 36 *bis*, relatif aux traités conclus par des organisations de caractère supranational. Il semble qu'un traité auquel est partie une organisation internationale ne crée de droits et de devoirs que pour cette organisation en tant que telle et qu'il n'ait pas de conséquences juridiques pour les Etats membres de cette organisation.

4. En outre, étant donné qu'une organisation internationale ne peut pas conclure de traité qui soit en contradiction avec ses statuts et notamment avec son acte constitutif, il faudrait modifier en conséquence le libellé de l'article 45.

10. Roumanie

[Original : français]
[2 juin 1981]

I. Les organes compétents roumains ont suivi avec beaucoup d'intérêt le processus de codification des normes juridiques concernant les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre ces dernières. Après la codification — réalisée par la Convention de Vienne de 1975 — des règles relatives à la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales de caractère universel, le projet d'articles que la CDI a élaboré dans le domaine des traités, reflétant le rôle toujours croissant des organisations internationales à l'époque actuelle, constitue une nouvelle réalisation de premier ordre, résultat remarquable des efforts consacrés au sein de l'ONU à l'élaboration de normes destinées à promouvoir, dans la conduite des Etats, les grands principes incorporés dans la Charte et, partant, à contribuer, en valorisant l'apport des organisations internationales, à transposer dans la réalité des faits les buts inscrits dans la Charte, notamment à maintenir la paix et la sécurité internationales et à développer des relations amicales et de coopération fructueuse entre toutes les nations du monde.

II. Pour correspondre à leur finalité juridique et politique, les règles destinées à régir, à l'avenir, les relations consensuelles entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales doivent satisfaire, à notre avis, aux exigences que nous estimons essentielles pour la codification de la matière, notamment :

1. Le nouvel ensemble de normes doit s'accorder avec les principes constituant la base du droit des traités ainsi qu'ils sont reflétés dans la Convention de Vienne de 1969. Une concordance parfaite doit être assurée entre les normes à codifier et les principes fondamentaux du droit international, de même qu'entre lesdites normes et les principes spécifiques à la matière des traités internationaux (le principe du libre consentement, le principe de la bonne foi, la règle *pacta sunt servanda*).

2. Afin que l'instrument dans lequel seront incorporées les normes codifiées puisse obtenir l'adhésion la plus large de la part des Etats et des organisations internationales, le processus de codification, dans son ensemble, doit s'appuyer sur la pratique internationale existante, en dégagant le plus grand dénominateur commun.

3. Les normes appelées à régir les traités conclus entre les Etats et des organisations internationales doivent refléter, aussi fidèlement que possible, les traits spécifiques des facteurs en présence; elles doivent notamment tenir compte des différences essentielles qui existent en fait et en droit entre les Etats et les organisations internationales en tant que sujets du droit international et des relations internationales.

Dans cet ordre d'idées, les organes compétents roumains estiment qu'il est essentiel, en élaborant le nouveau corps de règles, de tenir compte tout particulièrement : a) du caractère fonctionnel des organisations internationales par rapport au statut juridique plénier des Etats, entités souveraines, qui demeurent les facteurs fondamentaux de la communauté internationale; b) de la grande diversité des organisations internationales; c) du fait déterminant que ce sont les Etats qui créent les organisations internationales en leur attribuant certains droits et devoirs qui constituent leur capacité juridique limitée à leur domaine d'activité spécifique; d) du principe suivant lequel les compétences des organisations internationales sont établies dans leurs char-

tes constitutives, dont l'interprétation est restrictive (principe de la spécificité); e) du fait que les organisations internationales, malgré leur position d'entités distinctes des Etats fondateurs, ne sauraient être totalement dissociées des Etats membres; leurs intérêts ne sont pas différents ou étrangers aux intérêts des Etats membres, leur volonté devant s'accorder avec la volonté de tous les Etats membres; f) du rôle essentiel des organisations internationales — celui d'offrir des cadres institutionnels à la coopération interétatique multilatérale qui, pour pouvoir contribuer effectivement à la réalisation des buts proclamés par la Charte des Nations Unies, doivent promouvoir, dans les domaines qui leur sont dévolus, les intérêts de *tous* les Etats membres et, de ce fait, se guider dans leurs actions des commandements du consensus.

III. L'examen du projet d'articles sur les traités conclus entre les Etats et les organisations internationales ou entre organisations internationales met en lumière le fait que la CDI a observé, dans la plus large mesure, les impératifs d'une bonne codification de la matière. En utilisant le procédé de l'adaptation des règles codifiées par la Convention de Vienne de 1969 à un domaine connexe, la CDI a adopté une méthode qui est, en principe, judicieuse. Les organes roumains partagent l'idée selon laquelle les nouvelles règles devraient faire l'objet d'un instrument autonome par rapport à la convention susmentionnée. A leur avis, l'élaboration de nouvelles règles ne saurait être réduite aux dimensions d'un « cas d'application » de la Convention de Vienne. Sous ce jour, la partie roumaine est d'avis que le nouvel instrument de codification pourrait prendre la forme d'une convention internationale dans la mesure où la CDI serait à même de formuler des normes telles qu'elles pourraient acquérir la reconnaissance la plus large de la part des Etats.

IV. A la lumière des considérations qui précèdent et, tout en se réservant le droit de se prononcer ultérieurement à l'égard du projet d'articles dans sa forme définitive, les organes compétents roumains désirent, à ce stade, faire sur certaines dispositions du projet les commentaires et observations ci-après :

1. *Article 2, par. 1, al. i* : concernant le sens de l'expression « organisation internationale » : la formule proposée reprend, telle quelle, la disposition correspondante du paragraphe 1, al. i, de l'article 2 de la Convention de Vienne de 1969. De l'avis des organes compétents roumains une définition tellement abstraite et générale n'offre pas un point d'appui pour pouvoir déterminer la personnalité juridique spécifique des organisations internationales, question cardinale de la solution de laquelle dépend l'élaboration d'autres concepts et constructions juridiques du système visé par le nouvel instrument codificateur. La définition d'une organisation internationale proposée au cours des travaux de la CDI consacré au sujet de la représentation des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales^e offrirait peut-être un point de départ plus ferme.

2. *Article 2, par. 1, al. j* : de l'avis de la partie roumaine, la définition de l'expression « règles de l'organisation » est trop large, elle dépasse certaines limites de la pratique générale des relations entre les Etats et les organisations internationales, qui montrent que les règles internes des organisations sont établies dans leurs chartes constitutives, dans leurs décisions ou résolutions acceptées par tous les Etats membres. D'autre part, l'expression « la pratique bien établie de l'organisation » est assez vague, pouvant faire naître de grandes difficultés. Enfin, vu les renvois fréquents dans le projet aux « règles pertinentes de l'organisation », l'examen de ces concepts devait être, à notre avis, approfondi. Les organes compétents roumains considèrent qu'au sens du projet, les « règles de l'organisation » devraient désigner celles qui sont établies par les actes constitutifs des organisations ou par d'autres actes conventionnels ou d'autre nature acceptés par tous les Etats membres.

3. *Article 6* : la capacité des organisations internationales de conclure des traités avec les Etats ou avec d'autres organisations internationales devrait être soumise, selon l'article 6 du projet, aux « règles pertinentes » desdites organisations. A ce propos, nous faisons remarquer, tout d'abord, que l'article 2 du projet ne contient pas une définition de l'expression « règles pertinentes » de l'organisation. Si, d'autre part, ce concept est interprété à la lumière de la définition

formulée au paragraphe 1, al. j, de l'article 2, que nous venons de commenter ci-dessus, sous le point 2, on aboutit à une conclusion difficile à accepter, à savoir que les « règles pertinentes » dont il est question à l'article 6 (ainsi qu'à d'autres articles du projet) pourraient être également établies par une « pratique bien établie » de l'organisation.

A notre avis, en l'absence d'éléments déterminants dans le paragraphe 1, al. i, de l'article 2, de la qualité de l'organisation internationale, la capacité de celle-ci de conclure des traités internationaux devrait être celle qui est fixée par son acte constitutif, par d'autres actes conventionnels ou d'une autre nature, acceptés par tous les Etats membres et par lesquels ont été établies les compétences de l'organisation dans son domaine d'activité spécifique.

4. *Article 9, par. 2* : concernant l'adoption du texte d'un traité : la disposition proposée s'inspire du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention de Vienne de 1969. Cependant, au cas de l'adoption du texte d'un traité dans une conférence internationale avec la participation d'organisations internationales, l'application de la règle relative à la majorité des deux tiers pourrait aboutir à des situations où le même Etat se trouverait dans des positions contradictoires : d'une part, en tant qu'Etat participant *nomine proprio* et, d'autre part, en tant qu'Etat membre participant par l'intermédiaire de l'organisation. A la lumière de ces considérations un réexamen du paragraphe 2 de l'article 9 semble être nécessaire en vue d'assurer toujours la concordance entre la position de l'organisation et la position des Etats membres.

5. *Article 19 bis, par. 2* : une première question qui se pose relativement au paragraphe ci-dessus est celle de savoir notamment dans quelle mesure ses dispositions s'appuient sur la pratique existante. D'autre part, l'hypothèse mentionnée dans le projet (« lorsque la participation d'une organisation internationale est essentielle à l'objet et au but d'un traité ») peut occasionner de très sérieuses controverses. Nous faisons remarquer en outre que des situations du genre envisagé audit paragraphe constituent des exceptions qui relèvent plutôt des réglementations particulières des traités en cause. Il semble donc que, dans la mesure où de pareils procédés ne seraient pas encore confirmés par la pratique, il vaudrait mieux y renoncer.

6. *Article 19 ter, par. 3* : les observations formulées ci-dessus sous le point 5 valent aussi en ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 19 ter. En outre, il y a la question de savoir notamment de quelle manière il sera établi que la participation de l'organisation au traité « n'est pas essentielle à l'objet et au but du traité ».

Nous estimons que, dans l'état actuel de la pratique, les aspects traités au paragraphe susmentionné devraient eux aussi être réservés aux réglementations particulières des traités en cause. Nous pensons également que, dans l'hypothèse prévue au paragraphe 3, al. a, la possibilité pour l'organisation de formuler une obligation à la réserve faite par un Etat devrait être expressément reconnue par le traité, une pareille possibilité ne pouvant pas être dégagée par voie d'interprétation « des tâches assignées par le traité à l'organisation internationale ».

7. *Article 36 bis* : cet article soulève toute une série de questions aussi bien du point de vue du principe que du point de vue de la pratique. Selon les principes, un Etat ne peut être considéré comme étant lié par un traité international, sauf en vertu de la libre manifestation de son consentement (principe du libre consentement inscrit au préambule de la Convention de Vienne de 1969).

Selon ces principes, les Etats membres d'une organisation internationale peuvent être liés par les traités conclus par elle dans la mesure seulement où les Etats respectifs avaient consenti à la conclusion de pareils traités. « Les règles pertinentes de l'organisation applicables au moment de la conclusion du traité » (art. 36 bis, al. a) pourraient produire des effets dans la mesure seulement où ces « règles » ne seraient pas contraires à la volonté des Etats membres, ou de certains d'entre eux.

Il n'est pas suffisamment clair si la pratique internationale évoquée au cours des travaux de codification a pu élucider les problèmes complexes que suscite le mécanisme envisagé à l'article 36 bis, non seulement en ce qui concerne les rapports entre l'organisation et ses partenaires étrangers, mais à tous les rapports entre les Etats membres et les Etats non membres. Il semble donc qu'il s'avère nécessaire d'examiner

^e *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 125 et 126, doc. A/CN.4/203 et Add.1 à 5, art. 1^{er}, al. a.

si, à l'étape actuelle, on se trouve vraiment devant une pratique internationale suffisamment cristallisée qui permette de formuler des règles de droit international. Dans la situation présente, les compétences spéciales confiées à une organisation internationale par les Etats membres découlent, d'ailleurs, plutôt des actes constitutifs et, n'ayant pas un caractère de généralité, elles ne devraient pas revêtir la forme d'une règle générale du droit international.

V. Les organes compétents roumains estiment que le projet d'articles exige de nouveaux efforts de finition, au point de vue rédactionnel. Il faudrait surtout renoncer aux répétitions du genre de celles qui figurent actuellement aux articles 7, par. 1, 3, 11, 12, 13, 14, par. 1 et 2, qui ne font que surcharger le projet au détriment de la concision des textes.

11. Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

[Original : anglais]
[juillet 1981]

1. Le Royaume-Uni se félicite particulièrement de pouvoir présenter des observations sur les articles 1 à 60 du projet d'articles avec l'avantage d'avoir eu sous les yeux l'ensemble du projet, tel qu'il a été adopté par la CDI en première lecture. L'étude fragmentaire d'un projet d'articles se heurte à des difficultés bien connues, sur lesquelles le Royaume-Uni a appelé l'attention au cours de débats à la Sixième Commission de l'Assemblée générale. Il est particulièrement important d'avoir une idée générale du projet tout entier lorsque des questions de méthode restent à résoudre, comme c'est ici le cas. Au début de l'examen du sujet, la Commission a décidé de procéder en examinant soigneusement, article par article, les dispositions de la Convention de Vienne de 1969. A l'époque, cette méthode de travail apparaissait à la Commission comme la plus pratique, et elle a été unanimement approuvée par les Etats Membres qui participaient aux débats à la Sixième Commission. Par ailleurs, en procédant à une analyse minutieuse des dispositions de la Convention de Vienne afin de découvrir, dans le contexte de certains projets de dispositions, la façon dont les solutions qu'elles renferment pouvaient et devaient s'appliquer aux problèmes analogues qui se posent dans le cas des traités conclus par des organisations internationales, la Commission s'est livrée à un exercice intellectuel utile qui a, en même temps, rendu de grands services aux Etats Membres en mettant clairement en lumière les dispositions de la Convention de Vienne qui peuvent s'appliquer telles quelles aux organisations internationales, celles qui sont applicables avec seulement les modifications de terminologie indispensables, et celles enfin qui, de l'avis de la Commission, appellent l'application aux organisations internationales d'une règle légèrement différente.

2. Le Royaume-Uni est convaincu qu'après avoir achevé de cette façon la première lecture du projet d'articles, la Commission ne devrait pas considérer cette base de travail comme immuable et se borner, par conséquent, en deuxième lecture, à réexaminer les projets d'articles 1 à 60 sur cette même base. Le Royaume-Uni croit qu'il incombe à la Commission, à sa trente-troisième session, avant même qu'elle ne dispose des commentaires et observations sur les projets d'articles 61 et suivants, de réexaminer entièrement, au cours de la deuxième lecture, l'organisation et la structure de son projet d'articles sur le sujet traité. En soulignant ce point, que la Commission elle-même a déjà implicitement signalé dans ses « Remarques d'ordre général » qui figurent dans le rapport de 1974^f, le Royaume-Uni a à l'esprit deux considérations principales.

Premièrement, sans vouloir soulever à nouveau la question de l'exclusion du champ d'application de la Convention de Vienne des traités auxquels des organisations internationales sont parties, le Royaume-Uni n'en observe pas moins que le sujet actuellement à l'étude tend à compléter, dans un domaine relativement restreint, les règles codifiées dans la Convention de Vienne. Dans ces conditions, il n'est manifestement pas nécessaire ni souhaitable que l'instrument susceptible d'être adopté à la suite de l'étude actuelle égale et encore moins dépasse la Convention de Vienne elle-même, tant par son volume que par sa complexité.

Deuxièmement, le Royaume-Uni serait fermement opposé, dans les circonstances actuelles, à toute démarche qui risquerait de porter préjudice au prestige et à l'autorité de la Convention de Vienne elle-même ou de nuire à l'efficacité de l'une quelconque de ses dispositions; cela serait d'autant plus regrettable que cette convention est récemment entrée en vigueur et que son autorité ne cesse de s'affirmer. Les rapports de la Commission ont montré qu'elle percevait pleinement la subtilité des interférences entre la Convention de Vienne et tout nouvel instrument juridique qui pourrait résulter du projet actuel, et qu'elle était consciente des dangers auxquels on s'exposerait en s'écartant des dispositions énoncées dans la Convention de Vienne ou en les modifiant plus qu'il ne serait strictement nécessaire pour tenir compte des caractéristiques particulières des organisations internationales. En principe, le Royaume-Uni approuve la décision que la Commission a prise en abordant l'élaboration de son projet, en 1974, de rejeter catégoriquement toute idée de modifications ou de perfectionnements qui pourraient être également applicables aux traités entre Etats. Mais de l'avis du Royaume-Uni, on court un danger analogue (encore qu'il soit peut-être plus limité) en introduisant entre les libellés des deux textes des variations quelconques, si minimes soient-elles, et si louable que soit la raison de proposer des formulations légèrement différentes de celles qui figurent dans la Convention de Vienne. La Commission devrait, en particulier, résister à toute tentation de réviser ou de remanier des articles adoptés par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, même si la proposition en question s'est fait jour à la Conférence elle-même et n'est donc pas, de point en point, le fruit de minutieux travaux préparatoires de la Commission.

Toujours est-il qu'une grave question reste posée : si l'on suit la méthode qui consiste à reproduire la Convention de Vienne article par article, sous réserve de modifications destinées à tenir compte de l'objet propre du projet, ne sera-t-il pas difficile, sinon impossible, d'éviter des répercussions involontaires préjudiciables à l'intégrité de la Convention de Vienne elle-même ? La Commission ne pourra répondre définitivement à cette question que lorsqu'elle sera en mesure de considérer l'ensemble du projet, à l'issue de la deuxième lecture.

3. On peut illustrer brièvement les questions évoquées ci-dessus par des exemples tirés du texte actuel (encore qu'ils ne soulèvent pas nécessairement de questions de fond importantes). Le premier danger est illustré par les articles 19, 19 *bis* et 19 *ter* et les articles 20 et 20 *bis*, qui correspondent aux articles 19 et 20 de la Convention de Vienne. Les termes concis de l'article 19 de la Convention de Vienne ont pour pendant, dans le texte actuel, deux articles substantiels dans lesquels les critères figurant à l'article 19 sont reproduits en trois endroits distincts. De même, à l'article 20 de la Convention de Vienne correspondent trois longs articles : le système suivi exige notamment, au paragraphe 3, al. *b*, de l'article 20 *bis*, l'énumération de quatre cas distincts alors même qu'une règle identique s'applique à tous les quatre. On ne saurait nier que, du point de vue de la technique juridique, un tel résultat paraît de prime abord aussi inélegant qu'inefficace.

4. Le Royaume-Uni se rend parfaitement compte des raisons pour lesquelles la Commission a pris jusqu'ici le parti de placer dans des catégories distinctes les traités conclus entre des Etats et une ou plusieurs organisations internationales et les traités conclus entre des organisations internationales uniquement. Cette distinction a certainement été utile à la Commission en tant que moyen d'analyse. Cela dit, on peut douter de la nécessité de l'ériger en principe cardinal. D'une part, il est certain que le maintien de la distinction fondamentale a pour effet d'alourdir considérablement le projet d'articles, bien que parmi les articles 1 à 60 du projet, il semble y avoir relativement peu de cas dans lesquels la Commission a effectivement jugé nécessaire de recommander un traitement différent selon que le traité prévoit ou non à la fois la présence d'Etats et celle d'organisations internationales parmi ses parties. D'autre part, le Royaume-Uni a noté avec quelque inquiétude les observations faites par le Rapporteur spécial (et adoptées par la Commission dans ses commentaires relatifs à certains projets d'articles) au sujet du consensus en tant que base des relations conventionnelles, ces observations ayant été exprimées sous une forme qui laisse entendre qu'un véritable consensus ne peut exister qu'entre des parties ayant exactement le même statut. Sans vouloir porter aucun jugement quant à la différence existant, en droit international,

^f *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 305 et 306, doc. A/9610/Rev.1, par. 136 à 145.

^g *Ibid.*, par. 140.

entre le statut des organisations internationales et celui des Etats, le Royaume-Uni tient à souligner que le consensus est la base essentielle qui sous-tend l'ensemble du droit international des traités; il sert de base à la norme fondamentale *pacta sunt servanda*, et partant, en dernière analyse, à tous les principes et règles énoncés dans la Convention de Vienne. En ce sens, le consensus doit continuer de constituer le fondement essentiel de tout nouvel instrument réglementant les traités auxquels des organisations internationales sont parties. Considérer ce principe fondamental du consensus comme, en quelque sorte, inopérant du fait que certaines parties au traité n'ont pas le même caractère que d'autres serait inacceptable en principe et lourd de conséquences d'une portée incalculable. Le Royaume-Uni tient à répéter dans ce contexte ce qu'il a déjà eu l'occasion de souligner à la Sixième Commission^h : quelles que soient les différences existant entre les Etats et les organisations internationales en tant que parties à des traités, ces différences ont trait principalement à la capacité de nouer des relations conventionnelles et aux conséquences juridiques qui en découlent; mais lorsque deux entités ayant une personnalité internationale sont valablement liées par des relations conventionnelles, il faut présumer qu'elles ont, en tant que cocontractantes, des droits égaux, et cette présomption doit être maintenue à moins qu'il n'existe, dans un ensemble de circonstances particulier, des raisons évidentes de faire des distinctions fondées sur le caractère ou le statut des parties.

5. En formulant les observations générales qui précèdent, le Royaume-Uni a conscience des difficultés auxquelles la Commission doit faire face en l'état actuel du développement des relations internationales. On pourrait même dire que, dans son état actuel, la pratique internationale concernant les traités conclus par des organisations internationales ne se prête pas aisément à la codification, vu l'accroissement considérable, depuis quelques années, du nombre d'organisations internationales et leur grande diversité en ce qui concerne aussi bien les compétences qu'elles exercent que leurs relations intérieures avec les Etats Membres et leurs relations extérieures avec les Etats tiers. Bien entendu, il ne s'agit pas là d'un argument contre les efforts actuels de la Commission, mais d'une observation visant néanmoins à rappeler une fois de plus que l'élément « développement progressif » que comportent les études de la Commission doit être véritablement progressif; il ne servirait à rien d'élaborer des propositions qui seraient en fin de compte repoussées de peur qu'elles n'aient pour effet d'invalidier les développements qui se produisent actuellement dans la pratique internationale.

6. Cela posé, le Royaume-Uni tient à faire des observations plus détaillées sur les projets d'articles 2, par. 1, al. j, 19 à 23 bis, 27, 36 bis, 37 et 46.

Article 2, par. 1, al. j

7. Cette disposition sert à définir l'expression « règles de l'organisation », qui joue un rôle essentiel dans le projet, dans la mesure où elle sert de pivot à l'application des articles 6, 27 et 46 ainsi que d'autres dispositions importantes du projet. Le Royaume-Uni pense que la Commission a eu raison de proposer une définition, et il est satisfait des termes de cette définition. L'absence de toute définition aurait pu engendrer beaucoup d'ambiguïté en ce qui concerne les éléments qui doivent être considérés comme faisant partie des « règles » de l'organisation aux fins d'articles comme ceux qui sont mentionnés ci-dessus. Il va de soi que dans des matières aussi cruciales, toute ambiguïté doit être autant que possible évitée. La définition spécialement proposée par la Commission suit des précédents et a suffisamment de souplesse pour tenir compte de l'évolution actuellement en cours de la pratique des organisations internationales, tout en évitant d'empiéter sur les arrangements internes de telle ou telle organisation internationale, lesquels doivent continuer à relever des Etats membres et des organes compétents de l'organisation en question.

Articles 19 à 23 bis

8. Cette série de neuf articles régit la formulation de réserves, leur acceptation, les objections aux réserves, leur effet juridique et des questions connexes de procédures. Il serait regrettable que l'impor-

tance accordée à ce sujet donne l'impression que ce dernier constitue un élément majeur du secteur actuellement étudié. S'il est bien vrai que, dans la période qui a précédé la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, le régime juridique des réserves à l'égard de conventions multilatérales a fait l'objet de graves controverses en droit international, on ne saurait guère en dire autant des réserves faites dans le contexte de la conclusion de traités par les organisations internationales. Dans la mesure où il n'est pas certain que des cas soulevant des difficultés se sont effectivement présentés dans ce contexte, il serait vraiment dommage que la Commission et, par la suite, l'ensemble de la communauté internationale consacrent une attention disproportionnée à cette question et finissent par adopter de nouvelles règles tellement plus complexes qu'elles donneraient lieu, dans l'avenir, à des difficultés plus grandes que dans le passé.

9. En ce qui concerne le droit de formuler des réserves, le Royaume-Uni comprend fort bien pourquoi la Commission a abordé cette question avec prudence. La Commission avait forcément conscience du fait que les controverses d'antan en la matière avaient en partie pour point de départ un prétendu droit des Etats de formuler des réserves à volonté — droit dont on affirmait qu'il était un aspect de la souveraineté des Etats; envisagé de ce point de vue, le cas des organisations internationales apparaîtrait inévitablement très différent de celui des Etats. Néanmoins, le droit moderne en la matière, tel qu'il est codifié dans les articles 19 et 20 de la Convention de Vienne, ne prévoit pas un droit généralisé de contracter des obligations conventionnelles sans préjudice des réserves que l'Etat jugerait bon de faire; au contraire, l'idée générale du régime de Vienne est d'encourager vigoureusement les parties contractantes à des traités multilatéraux à régler la question des réserves par des dispositions expressément énoncées dans le traité. De plus, dans la pratique conventionnelle moderne, une réglementation expresse de la question des réserves devient de plus en plus courante. Il serait extrêmement souhaitable de tenir compte de ce fait dans tout projet destiné à l'avenir, comme le projet d'articles de la Commission (voir le projet d'article 4). En conséquence, tout en n'étant pas expressément opposé à la méthode adoptée aux articles 19 et 19 bis, le Royaume-Uni n'est toujours pas convaincu qu'il est nécessaire, objectivement, d'appliquer des règles distinctes aux droits qu'ont les Etats, d'une part, et les organisations internationales, d'autre part, de formuler des réserves. En particulier, le Royaume-Uni a des doutes au sujet de l'idée, énoncée au paragraphe 2 de l'article 19 bis, selon laquelle la participation d'une organisation internationale peut être « essentielle* » à l'objet et au but » d'un traité. L'idée qu'une réserve peut être « incompatible avec l'objet et le but » du traité est bien connue en droit international, ayant été énoncée par la CIJ dans son avis consultatif sur les *Réserves à la convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*ⁱ; mais on ne saurait dire qu'en l'absence d'un système général pour la solution du problème des réserves aux conventions multilatérales, la communauté internationale a néanmoins acquis des critères suffisamment au point pour pouvoir trancher la question de la compatibilité avec l'objet et le but du traité. Cela dit, il serait, semble-t-il, peu judicieux d'alourdir encore le droit des traités en introduisant une notion nouvelle et à peine différente, du genre de celle proposée dans le projet de la Commission. Le Royaume-Uni a l'impression qu'en tout état de cause, dans la plupart des cas prévus par la Commission dans son commentaire relatif à l'article 19 bis, une réserve formulée par l'organisation internationale ne répondrait pas au critère établi de comptabilité avec l'objet et le but du traité. Inversement, il n'est nullement difficile d'imaginer des cas où la participation d'une organisation internationale pourrait être essentielle à l'efficacité d'un traité, mais cela seulement à peu près de la même façon que la participation d'un ou de plusieurs Etats contractants pourrait, elle aussi, être nécessaire pour que le traité ait l'effet auquel il était destiné. Dans ces conditions, le critère de la participation de l'organisation en tant qu'élément essentiel à l'objet et au but du traité serait d'une application trop ambiguë et incertaine. De plus, il faut à cet égard tenir compte, dans une certaine mesure, de l'éventualité où une organisation internationale exercerait, conformément à son acte constitutif et à d'autres règles, certaines des compétences des Etats membres qui lui auraient été transférées. Il est loin d'être évident qu'en pareil cas le système proposé par la Commission maintiendrait l'équilibre nécessaire entre les parties au traité.

^h Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-quatrième session, Sixième Commission, 47^e séance, par. 14, et *ibid.*, fascicule de session, rectificatif.

ⁱ C.I.J. Recueil 1951, p. 15.

10. Toutefois, la principale préoccupation du Royaume-Uni a trait non pas au droit de formuler des réserves, mais à ceux des projets d'articles de la Commission qui traitent de l'acceptation des réserves et de l'objection aux réserves. Dans ce contexte, les projets d'articles 20 et 20 *bis* sont *grosso modo* l'équivalent de l'article 20 de la Convention de Vienne. Le projet d'article 19 *ter*, intitulé « Objection aux réserves » est entièrement nouveau. La nécessité de ce nouvel article tient uniquement à la structure que la Commission a décidé d'adopter pour les articles 19, 19 *bis* et 19 *ter*, et résulte notamment de la différenciation entre la position des Etats et celle des organisations internationales dans le cas d'un traité auquel les uns et les autres sont parties — différenciation dont on trouve un exemple au paragraphe 3 du projet d'article 19 *ter*, et au sujet de laquelle le Royaume-Uni a certains doutes fondamentaux, comme il est indiqué ci-dessous. C'est pourquoi le Royaume-Uni doit formuler une réserve générale concernant l'article 19 *ter*, simplement du fait que cet article n'a pas d'équivalent dans la Convention de Vienne elle-même. Sans préjudice de cette question et avant de passer à un examen plus détaillé du paragraphe 3 de l'article 19 *ter*, le Royaume-Uni voudrait attirer l'attention sur un manque de concordance entre la formulation du paragraphe 1 et celle du paragraphe 2 : ce dernier renvoie expressément aux paragraphes 1 et 3 de l'article 19 *bis*, alors que le premier ne contient pas de renvoi équivalent à l'article 19. La raison de cette différence de terminologie ne ressort pas du commentaire de la Commission et (sous réserve de considérations plus fondamentales qui pourront se dégager des observations ci-après) le Royaume-Uni se demande si le maintien de cette différence serait opportun. Il pourrait mener à des difficultés d'interprétation qui ne feraient peut-être, en fin de compte, qu'obscurcir le sens donné à la notion juridique particulière d'« objection » aussi bien dans la Convention de Vienne elle-même que dans le projet d'articles de la Commission; autrement dit, il peut mener à une confusion entre le droit qu'a l'une des parties contractantes d'exclure la possibilité de se voir opposer une réserve pleinement admissible formulée par une autre partie contractante, et l'éventualité d'une contestation *in limine*, par une ou plusieurs parties contractantes, de la recevabilité même d'une réserve présentée en conformité des critères spécifiés à l'article 19 de la Convention de Vienne et repris dans l'article 19 et les paragraphes 1 à 3 de l'article 19 *bis* du présent projet d'articles (exclusion expresse ou tacite et incompatibilité avec l'objet et le but).

11. Les difficultés que soulève pour le Royaume-Uni le fond du paragraphe 3 du projet d'article 19 *ter* sont dans l'ensemble d'un caractère plus fondamental. Le principe dont s'inspire le projet de la Commission est que le droit qu'a une partie de formuler des réserves à l'égard d'un traité a pour pendant et contrepartie le droit (ou la « possibilité ») qu'a cette partie de soulever des objections aux réserves formulées par d'autres parties. Le Royaume-Uni ne croit pas que ce principe directeur soit rationnel. Il lui semble, compte tenu de l'ensemble du développement de l'institution des réserves à l'égard de conventions multilatérales, que la véritable contrepartie du droit qu'a une des parties de formuler une réserve est, en fait, le droit inhérent des autres parties de formuler une objection (au sens technique où le terme est employé ci-dessus) à cette même réserve. Tout autre principe (c'est-à-dire tout système selon lequel la possibilité de formuler une réserve ne serait pas contrebalancée par la possibilité de formuler une objection à cette réserve) anéantirait l'équilibre crucial existant entre les parties contractantes pour ce qui est de leurs droits et obligations réciproques, puisqu'il permettrait à une partie d'imposer sa réserve aux autres, c'est-à-dire, en fait, de rédiger son propre traité. La Conférence sur le droit des traités elle-même a résolument repoussé une telle proposition. Et le principe n'est nullement affecté par la disposition particulière visant une réserve expressément autorisée par un traité, une telle réserve ayant été expressément admise à l'avance par les Etats contractants.

12. Néanmoins, c'est précisément une situation de ce genre que la Commission a créée — peut-être par inadvertance — dans son projet d'articles. La raison en est que la Commission a préféré considérer le droit d'une organisation internationale d'opposer une objection à une réserve non pas comme indissolublement lié à la possibilité même qu'une réserve soit formulée par une autre partie, mais comme un droit qui doit être expressément conféré par le projet d'articles. Dans bien des cas, cela pourrait, en fin de compte, aboutir à un résultat diamétralement opposé à l'objectif que visait essentiellement la Commission en admettant l'existence d'une catégorie de traités dans laquelle la participation d'une organisation internationale est essentielle à l'objet

et au but du traité. Car en vertu des dispositions du paragraphe 1 de l'article 19 *bis* en même temps que du paragraphe 3 de l'article 19 *ter*, un Etat partie à un tel traité aurait la possibilité d'imposer sa réserve à l'organisation internationale, même si cette dernière jugeait que l'application du traité, compte tenu de la réserve, n'est pas compatible avec la fonction publique qu'elle est appelée à remplir en vertu du traité. Une telle situation serait évidemment peu conforme à l'intérêt public et pourrait en outre aboutir, du point de vue juridique, à de singuliers résultats si d'autres Etats, parties au traité, décidaient d'exercer leur droit d'opposer une objection à la réserve (sans pour autant empêcher l'entrée en vigueur du traité entre eux et l'Etat auteur de la réserve). Selon le Royaume-Uni, la solution serait, semble-t-il, de ne pas considérer le « droit de formuler une objection » comme étant en quelque sorte une manifestation de la souveraineté de l'Etat, mais au contraire, sur la base du principe fondamental de la plus grande égalité possible entre les parties à un traité, de considérer l'éventualité d'une objection comme le corollaire inhérent et automatique de la formulation de la réserve elle-même. Si, comme il est instamment recommandé, la Commission accepte la validité de cette thèse, il lui resterait le choix entre deux voies : soit maintenir la catégorie particulière de traités prévue au paragraphe 2 de l'article 19 *bis* — et, dans ce cas, la limitation du droit de formuler des réserves devrait être appliquée de la même façon à toutes les parties, aux Etats comme aux organisations internationales —, soit soumettre à un examen critique les dispositions restrictives énoncées au paragraphe 3 du projet d'article 19 *ter*. Si, au cours de cet examen, la Commission devait s'interroger sur la justification juridique des dispositions du paragraphe 3, la question du maintien même du projet d'article 19 *ter* (qui constitue, comme il a été exposé plus haut, une adjonction au régime prévu par la Convention de Vienne elle-même) viendrait à se poser. En raison du caractère essentiel qu'il attribue au droit de formuler une objection à une réserve, le Royaume-Uni considérerait comme très judicieuse la suppression complète du projet d'article 19 *ter*.

Article 27

13. Les paragraphes 1 et 3 de ce projet d'article n'appellent aucune observation, mais le Royaume-Uni se rend compte des difficultés que la Commission a dû surmonter pour élaborer, au paragraphe 2, un pendant à la règle énoncée pour les Etats à l'article 27 de la Convention de Vienne. Le Royaume-Uni approuve la conclusion de la Commission, selon laquelle les règles d'une organisation internationale ne sont pas sur le même plan que le droit interne de l'Etat. Aussi reconnaît-il, en principe, que le projet d'articles de la Commission devrait contenir une disposition analogue à celle du paragraphe 2. Une question le préoccupe en l'occurrence — celle-là même qui embarrasse la Commission — à savoir : convient-il d'attribuer aux activités internes de l'organisation plus de valeur qu'au droit interne d'un Etat, comme dans la réserve qui figure dans le projet de la Commission : « 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 ». Il est pertinent de noter, dans ce contexte, que des arrangements comme ceux que prévoit cette réserve se rencontrent aussi dans des traités entre Etats. Il est courant, par exemple, dans le cas de traités conclus par le Royaume-Uni et prévoyant des dépenses (si le traité entre en vigueur dès sa signature) que le traité soit rédigé de telle sorte que son exécution dépende du vote, par le parlement, des fonds nécessaires. Néanmoins, ni la Commission ni la Conférence sur le droit des traités n'ont jugé nécessaire d'inclure une réserve semblable dans la Convention de Vienne elle-même; la raison en était, très certainement, que l'on a finalement estimé que la question avait été réglée comme faisant partie de l'interprétation du traité en conformité avec ses clauses (une observation analogue ayant été formulée par certains membres de la Commission lors de l'examen du projet d'article 27 lui-même). Inversement, si l'exécution d'un traité dûment sanctionné conclu par une organisation internationale devenait impossible du fait que, par la suite, les décisions nécessaires à son application n'ont pas été prises par les organes compétents de l'organisation, le cas pourrait faire partie des cas visés par le projet d'article sur la survenance d'une situation rendant l'exécution impossible, qui figure dans la dernière partie du projet d'articles de la Commission, et des questions de responsabilité internationale pourraient finalement se poser. Tout compte fait, par conséquent, la Commission devrait être encouragée à réexaminer s'il est, en fait, nécessaire que le paragraphe 2 du projet d'article 27 prévoit expressément le cas très

rare où la question de la subordination des obligations découlant d'un traité aux activités internes d'une organisation internationale partie à ce traité donnerait lieu à une controverse et où aucune disposition précise pour le règlement de cette question ne figurerait dans le traité. Il convient de se rappeler, à ce sujet, que les fonctions et pouvoirs d'une organisation internationale sont généralement confiés à des organes composés de représentants d'Etats souverains, dont les décisions peuvent, en pratique, être fondées sur des raisons autres que les obligations conventionnelles de l'organisation, notamment sur la situation créée par l'existence d'une controverse au sein de l'organe lui-même ou entre les Etats membres, concernant la légitimité de certaines actions jugées du point de vue de l'instrument juridique régissant l'organisation. Rappelons en l'occurrence l'avis consultatif émis par la CIJ, le 20 décembre 1980, au sujet de l'*Interprétation de l'accord du 25 mars 1951 entre l'OMS et l'Égypte*.

Article 36 bis

14. Dans leurs observations, le Royaume-Uni et divers autres Etats Membres ont longuement plaidé en faveur de l'inclusion de l'article 36 bis dans le projet depuis que la Commission l'a proposé pour la première fois dans son rapport de 1978. Le Royaume-Uni tient en particulier à rappeler, en s'y associant, les observations présentées sur cette question au nom de la Communauté économique européenne, dans la mesure où cette organisation est concernée. Cette question a toutefois un aspect plus large, et c'est sur cet aspect que le Royaume-Uni tient à attirer l'attention dans les observations qui suivent. D'une façon générale, les projets d'articles 35 et 36 reproduisent à des fins actuelles les règles adoptées dans la Convention de Vienne, sous réserve seulement de considérations particulières portant sur le consentement d'une organisation internationale tierce à l'acquisition de droits qui lui sont conférés par une disposition conventionnelle à laquelle elle n'est pas partie (sujet sur lequel le Royaume-Uni n'a pas l'intention de s'étendre ici). En général, la transposition de ces règles du domaine des traités entre Etats à celui des traités entre Etats et organisations internationales est à la fois nécessaire et opportune. Cependant, quant on se met à examiner la question de plus près, il devient évident qu'une simple transposition, sans autre, des articles de la Convention de Vienne aux organisations internationales soulève un certain nombre de questions fondamentales en ce qui concerne la définition, en l'occurrence, des « Etats tiers ». Il ressort clairement des origines de la règle *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, ainsi que des débats qui ont eu lieu à la Commission sur les propositions qui sont finalement devenues les articles 35 et 36 de la Convention de Vienne qu'un « Etat tiers » était considéré comme un Etat se trouvant, par définition, entièrement en dehors du processus d'établissement du traité et, par conséquent, étranger à la création du droit ou de l'obligation découlant du traité. Bien qu'elle ne soit pas exprimée de façon aussi nette dans la définition de l'« Etat tiers », figurant à l'article 2, telle est néanmoins l'idée essentielle dont s'inspire cette définition. Il est certain, toutefois, que ce modèle élémentaire ne correspond pas sous tous les rapports au cas de l'Etat membre d'une organisation internationale qui devient partie à un traité. Et cela pour deux raisons. La première est que, par l'intermédiaire de leurs représentants au sein de l'organe ou des organes compétents de l'organisation, les Etats membres auront été associés à la conclusion du traité par l'organisation, tout particulièrement dans le cas (qui devient de plus en plus courant) où l'organisation internationale elle-même participe aux négociations du traité et a reçu à cette fin un mandat précis de l'organe compétent. Et même si, pour une raison quelconque, l'organisation internationale ne participe pas elle-même aux négociations, mais que celles-ci sont néanmoins menées par les Etats membres en vue de la participation, en fin de compte, de l'organisation dont ils font partie, on ne peut guère prétendre que les Etats membres sont étrangers à la négociation.

15. La seconde raison est qu'indépendamment de la façon particulière dont les compétences peuvent être partagées dans une organisation donnée, il est très fréquent qu'un ou plusieurs des Etats membres deviennent eux-mêmes parties au traité à côté de l'organisation elle-même. On ne peut guère s'attendre que les complexités de cette situation aboutissent à un résultat tout à fait aussi simple et direct que celui qui est énoncé aux articles 35 et 36 de la Convention de Vienne; il est

tout aussi improbable que cela échappe à l'un quelconque des participants aux négociations.

16. Pour les raisons mentionnées ci-dessus, il semble parfaitement évident, au Royaume-Uni, que les Etats membres d'une organisation internationale ne peuvent pas être automatiquement considérés comme des « Etats tiers », au sens que revêt ce terme dans les règles énoncées (et applicables entre Etats uniquement) aux articles 2, 35 et 36 de la Convention de Vienne en ce qui concerne les droits et obligations conventionnels assumés en bonne et due forme par l'organisation. Il s'ensuit que la Commission a eu entièrement raison d'essayer de formuler une nouvelle disposition visant cet état de choses, et aussi que le but de cette nouvelle disposition n'est pas de créer une nouvelle règle de droit international, mais au contraire de rectifier la conclusion abusive à laquelle pourrait autrement donner lieu la simple transposition des articles 35 et 36 de la Convention de Vienne dans le présent projet d'articles. Le Royaume-Uni a pris bonne note, au cours des débats à la Sixième Commission, de l'observation selon laquelle le projet d'article 36 bis de la Commission était incompatible avec une règle du droit international généralement admise, à savoir que les traités ne peuvent pas créer de droits ou d'obligations pour un Etat tiers sans le consentement de cet Etat; mais il considère qu'en l'occurrence, cette objection est manifestement dénuée de fondement. Par définition, il est impossible de considérer que l'Etat membre qui, en devenant membre de l'organisation, a souscrit à ses règles, ne donne pas son assentiment au contenu et à l'effet de ces règles. A vrai dire, on peut même se demander si les règles de l'organisation ne constituent pas, en fait, une forme de consentement suffisante pour que soient remplies les conditions posées par le principe sur lequel repose la règle énoncée à l'article 34. La caractéristique essentielle de ce consentement est, naturellement, qu'il est donné en termes généraux avant la conclusion du traité considéré; par conséquent, le développement plus détaillé, contenu dans les articles 35 et 36, de la règle générale énoncée à l'article 34, ne pèche qu'en ce qui concerne les détails de procédure, puisqu'il ne dit rien du cas particulier dont il s'agit. D'autre part, tout en reconnaissant que la formulation des éléments additionnels nécessaires constitue pour la Commission une entreprise difficile et délicate, le Royaume-Uni croit qu'il est juste d'encourager fermement les efforts déployés par la Commission pour préciser davantage les idées énoncées dans le projet d'article 36 bis (en même temps que les éléments du projet d'article 37 qui en découlent nécessairement), car elles jouent un rôle essentiel dans cette partie du projet d'articles.

Article 46

17. Les paragraphes 1 et 2 de ce projet d'article visent la position des Etats contractants et sont identiques, pour l'essentiel, aux dispositions correspondantes de la Convention de Vienne. D'autre part, les paragraphes 3 et 4 visent le cas d'organisations internationales contractantes, mais ils présentent certaines différences quand on les compare avec les paragraphes 1 et 2 : en particulier, le paragraphe 3 ne mentionne pas la condition supplémentaire selon laquelle la règle violée doit être « d'importance fondamentale » et le paragraphe 4 contient une définition entièrement différente du cas où une violation est « manifeste ». Le Royaume-Uni a étudié le texte de près en tenant compte des observations de la Commission, mais il n'est toujours pas convaincu de la nécessité de faire une distinction entre les conditions dans lesquelles un Etat, et celles dans lesquelles une organisation internationale, peuvent invoquer le fait que leur consentement à être liés par un traité a été exprimé en violation d'une disposition de son droit interne, pour l'un, ou de ses règles, pour l'autre. Dans son commentaire, la Commission souligne à juste titre que l'article 46 de la Convention de Vienne s'inspirait de principes généraux de la bonne foi et de la responsabilité, et que le présent projet d'articles s'inspire des mêmes principes. Néanmoins, selon le Royaume-Uni, rien ne justifie que le même principe général se traduise par des règles différentes selon qu'il s'agit d'Etats ou d'organisations internationales. Si la règle fondamentale doit être la même, les conditions de son application devraient être, dans la mesure du possible, identiques et par conséquent il y a tout lieu de penser que, dans la mesure du possible, le même libellé devrait être employé dans les deux cas. Il ne ressort pas du commentaire que la Commission a eu l'intention de formuler des règles ayant des effets essentiellement différents, mais l'utilisation de formules très différentes pourrait précisément donner l'impression trompeuse que les différences entre les deux cas sont plus fondamentales qu'elles ne sont censées l'être en fait. En conséquence, le Royaume-

Uni recommande que la Commission revienne à un projet d'article plus simple, s'inspirant plus étroitement de l'article 46 de la Convention de Vienne. Cela donnerait en même temps à la Commission la possibilité de faire correspondre plus étroitement le titre du présent projet d'article à celui de l'article 46 : le titre actuel met l'accent sur la notion de « violation » de la règle interne — ce qui est inutile et induit en erreur — alors que la disposition en question vise principalement, bien entendu, l'effet extérieur exercé sur le traité. La Commission pourrait également faire disparaître la différence qui existe entre les paragraphes 2 et 4, le premier se limitant (à tort) à l'impression produite sur un Etat contractant, tandis que le second vise (à juste titre) à la fois les Etats contractants et les organisations contractantes.

18. On trouvera ci-après un certain nombre d'observations d'ordre essentiellement rédactionnel au sujet de certains des articles 1 à 60 du projet qui n'ont pas été examinées ci-dessus.

Article 2

19. L'alinéa *d* du paragraphe 1 contient, entre crochets, le membre de phrase « par un moyen convenu » qui qualifie la notion de consentement à être lié par un traité. Dans son rapport de 1974, la Commission avait indiqué qu'elle se réservait de réexaminer l'expression en tenant compte de son utilisation en d'autres endroits du projet^k. Or on peut, en comparant cet alinéa avec l'article 11, notamment, et avec les articles qui suivent immédiatement ce dernier, constater que, lorsqu'elle envisage en général et en particulier les divers modes reconus d'établissement du consentement à être lié, la Commission, suivant en cela le modèle de la Convention de Vienne, complète l'énumération en ajoutant « ou par tout autre moyen convenu » pour englober des cas moins classiques qu'il n'est pas facile de prévoir. Il est donc inutile d'aborder cette question dans le contexte des définitions particulières figurant à l'article 2. En conséquence, il est recommandé de supprimer les mots placés entre crochets.

Article 4

20. On constate quelques légères différences entre le dernier membre de phrase de ce projet d'article et le membre de phrase correspondant de l'article 4 de la Convention de Vienne. Alors que ce dernier se réfère aux « traités conclus par des Etats après son entrée en vigueur à l'égard de ces Etats », l'article du présent projet se réfère à « de tels traités après l'[entrée en vigueur] de ces articles à l'égard de ces Etats et de ces organisations ». Il se peut que certaines de ces différences soient dues uniquement à la traduction et que la conformité avec les expressions employées dans la Convention de Vienne puisse être rétablie comme étant simplement une question de forme. Dans la mesure, cependant, où tel n'est pas le cas, le Royaume-Uni ne voit aucune raison valable de s'écarter du texte de la Convention de Vienne. Il appelle notamment l'attention sur l'omission du mot « conclus » qui, dans la Convention de Vienne, sert à compléter la clause temporelle « après son entrée en vigueur »; selon le Royaume-Uni, il est évident que dans ce contexte, l'omission de la notion de « conclusion » dans le présent projet crée une zone d'ambiguïté importante et extrêmement regrettable.

Article 6

21. Aux termes de ce projet d'article, la capacité d'une organisation internationale de conclure des traités est régie par les « règles pertinentes » de l'organisation. Un emploi analogue de cette expression apparaît au paragraphe 3 de l'article 35, au paragraphe 3 de l'article 36 et à l'alinéa *a* de l'article 36 *bis*. Le Royaume-Uni se demande si, du point de vue rédactionnel, la qualification « pertinentes » est nécessaire. Le paragraphe 1, al. *j*, de l'article 2 énonce la définition des « règles de l'organisation » et cette définition a été approuvée dans les observations dont elle a fait l'objet ci-dessus. Par contre, il est douteux que le mot « pertinentes » ajoute quoi que ce soit aux articles en question (puisque'il exprime une idée qui va de soi); son inclusion même pourrait toutefois susciter, dans la pratique, des controverses sur le point de savoir s'il faudrait faire des distinctions formelles entre certaines règles de l'organisation et les autres — ce que la définition figurant au paragraphe 1, al. *j*, de l'article 2 a justement pour but d'éviter. Le Royaume-Uni propose donc de supprimer le mot « pertinentes ».

^k *Annuaire... 1974*, vol. II (1^{re} partie), p. 306, doc. A/9610/Rev.1, note 629.

Article 7

22. On constate, là encore, de légères différences entre l'alinéa *b* des paragraphes 1, 3 et 4 et les membres de phrases équivalents de la Convention de Vienne, du fait que le présent projet ne mentionne pas l'intention des parties. Cela revient à transformer quelque chose qui dépend de la volonté des parties dans le cas d'espèce considéré en une notion apparemment générale et abstraite; d'où, encore une fois, la création d'une nouvelle zone d'ambiguïté. Le Royaume-Uni ne voit aucune utilité réelle dans le changement en question et recommande de rétablir le texte de la Convention de Vienne.

Article 12

23. Cet article ainsi que divers autres, tels que l'article 15, utilise l'expression « les participants à la négociation ». L'intention générale que traduit cette expression est assez claire, mais l'expression en question ne correspond pas aux définitions énoncées au paragraphe 1, al. *e*, de l'article 2. Dans la mesure où « participants » est un mot qui n'indique pas clairement s'il s'agit des parties éventuelles au traité elles-mêmes (que ce soient des Etats ou des organisations internationales) ou seulement de leurs délégués autorisés, il semble que les expressions plus précises définies à l'article 2 soient préférables. Signalons aussi que le libellé actuel du paragraphe 3, al. *a*, de l'article 12 omet les mots « du traité » et celui du paragraphe 1, al. *b*, de l'article 15, le membre de phrase « il est par ailleurs établi que », dans les deux cas sans raison apparente. Encore une fois, il est recommandé de s'en tenir exactement à la terminologie de la Convention de Vienne.

Article 39

24. Le paragraphe 1 de cet article s'écarte sur deux points du texte de l'article 39 de la Convention de Vienne, pour des raisons qui sont indiquées dans le commentaire de la Commission. Le Royaume-Uni réserve pour le moment son opinion quant à la nécessité de ces différences.

12. Suède

[Original : anglais]
[25 février 1981]

1. Le Gouvernement suédois a déjà fait part en une autre occasion de ses doutes quant à la nécessité de consacrer un instrument juridique distinct aux traités auxquels sont parties des organisations internationales. On peut présumer que l'application par analogie de la Convention de Vienne de 1969 permettrait de résoudre de façon satisfaisante une grande partie des problèmes juridiques qui peuvent se poser en pareil cas. En fait, un grand nombre des articles proposés par la CDI sont presque identiques aux dispositions correspondantes de cette convention.

2. On peut toutefois se demander, lorsque l'on étudie ce projet d'articles, si la Commission s'est suffisamment penchée sur ce qui distingue les organisations internationales des Etats du point de vue de la conclusion des traités.

3. On remarque en particulier que le projet d'articles ne distingue pas entre traités « internes », c'est-à-dire les traités conclus entre une organisation internationale et un ou plusieurs des Etats qui en sont membres, et les traités « externes », c'est-à-dire ceux qui sont conclus entre une organisation internationale et un ou plusieurs Etats qui n'en font pas partie. Ces deux catégories de traités ne devraient pourtant pas, à certains égards, être traitées de la même façon. Il semble difficile, en particulier, d'appliquer aux traités conclus entre une organisation et ses Etats membres les règles énoncées au paragraphe 2 de l'article 27 et au paragraphe 3 de l'article 46 du projet. En pareil cas, c'est-à-dire lorsqu'il s'agit de traités entre une organisation et ses Etats membres, il importe de tenir compte du fait que les règles de l'organisation ont été fixées par les Etats membres eux-mêmes et qu'on ne saurait donc les comparer aux dispositions du droit interne d'autres Etats.

4. Dans le cas de traités conclus entre une organisation internationale et des Etats qui n'en sont pas membres, il s'agit souvent d'une organisation du type union douanière. Les traités qu'une organisation de cette nature conclut au sujet de droits de douane ou de questions apparentées devraient normalement lier ses Etats membres aussi bien. Ces derniers ne doivent donc pas être considérés comme des Etats tiers

au sens courant du terme. Il semble par conséquent nécessaire d'introduire une disposition allant dans le sens du texte proposé pour l'article 36 bis, afin de tenir également compte des cas de ce genre.

13. Tchécoslovaquie

[Original : anglais]
[8 avril 1981]

1. La République socialiste tchécoslovaque se félicite des progrès accomplis par la CDI dans l'élaboration des projets d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales. La Commission s'est inspirée dans ses travaux des dispositions de la Convention de Vienne de 1969. La République socialiste tchécoslovaque a accepté cette méthode de travail à la condition que la Commission tienne compte de la différence qui existe entre les Etats et les organisations internationales en tant que sujets du droit international. Il apparaît, après examen, que les soixante premiers projets d'articles ne rendent pas toujours suffisamment compte de cette différence. Bien qu'au cours des dernières décennies, les organisations internationales aient vu non seulement leur nombre mais aussi leur importance s'accroître, on ne saurait méconnaître que l'Etat souverain est à l'origine le seul sujet du droit international public. La République socialiste tchécoslovaque est donc d'avis que la CDI devrait, à la seconde lecture des projets d'articles, garder, plus systématiquement qu'elle ne l'a fait jusqu'à présent, sa démarche sur ce fait.

2. La République socialiste tchécoslovaque estime que la Commission devrait en premier lieu reconsidérer sous cet angle les dispositions relatives aux réserves aux traités internationaux.

3. La République socialiste tchécoslovaque continue à juger inacceptable le projet d'article 36 bis, qui envisage la possibilité d'étendre les obligations juridiques internationales qui naissent des dispositions des traités conclus par une organisation aux Etats membres de cette organisation, sans que le consentement individuel des Etats intéressés soit requis. La règle énoncée à l'article 36 bis est en contradiction avec l'esprit général du projet s'agissant de l'effet des traités à l'égard d'Etats tiers et en particulier avec l'article 34. L'article 36 bis est également en contradiction avec le concept énoncé à la section 4 de la troisième partie (en particulier les articles 34 à 37) de la Convention de Vienne de 1969, dont la Commission aurait dû s'inspirer dans ses travaux.

4. L'article 36 bis, de plus, introduit inutilement une catégorie supplémentaire d'« Etats tiers », à savoir les Etats qui sont membres de l'organisation partie à un traité, ce qui complique le texte du projet et le rend plus confus.

5. Dans leur écrasante majorité, les organisations internationales sont fondées sur des relations de coordination et de coopération entre les Etats membres et l'organisation ainsi qu'entre les Etats membres eux-mêmes. La République socialiste tchécoslovaque juge donc tout à fait injustifié le fait de généraliser, dans la codification en cours d'élaboration, la pratique d'une seule organisation, qui — s'agissant de la conclusion de certaines catégories de traités — exerce à l'égard de ses membres une autorité supérieure.

6. Pour les mêmes raisons, la République socialiste tchécoslovaque propose aussi d'éliminer toutes les références à l'article 36 bis figurant dans le projet actuel, notamment en tête des premiers paragraphes des articles 35 et 36. Si l'article 36 bis proprement dit semble viser les seuls Etats membres de l'organisation, les références qui y sont faites dans les articles 35 et 36 limitent de façon inadmissible la liberté de contracter des Etats contractants même lorsqu'ils ne sont pas membres de l'organisation.

7. Il peut arriver qu'un Etat contractant souhaite être lié par un traité spécifique au seul égard de l'organisation, sans l'être à l'égard d'un de ses Etats membres ou de la totalité de ces derniers. Dans ce cas, il faudrait que le traité lui-même exclue expressément ces effets, ce qui serait très compliqué. Si toutefois l'intention des parties contractantes est de faire en sorte que les Etats membres de l'organisation soient eux aussi directement liés par le traité (cas qui, en pratique, ne devrait pas se présenter souvent), il est plus naturel et plus aisé d'avoir recours aux règles générales énoncées aux articles 35 et 36.

14. Union des Républiques socialistes soviétiques

[Original : russe]
[5 février 1981]

Le projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, élaboré par la CDI, reflète fidèlement dans l'ensemble la pratique établie en ce qui concerne les traités auxquels des organisations internationales sont parties et peut servir de base à l'élaboration d'une convention internationale sur la question. Les articles 1 à 60 du projet, adoptés par la Commission en première lecture à sa trente et unième session, semblent pouvoir être en principe évalués de façon positive.

Toutefois, plusieurs dispositions du projet suscitent des objections et, pour cette raison, demandent à être mises au point.

1. Ainsi, dans l'ensemble, le projet repose avec raison sur le principe que les droits et obligations qui naissent pour une organisation internationale des dispositions d'un traité auquel elle est partie ne concernent que cette organisation et non ses Etats membres. Partant, il conviendrait d'exclure du projet d'articles l'article 36 bis, où il est question des traités conclus par les organisations de caractère supranational, étant donné que cet article sort du cadre des questions à régler dans le projet.

2. Les dispositions des articles 20 et 20 bis semblent contestables. Ces dispositions admettent le droit pour les organisations internationales d'accepter implicitement des réserves sans pour autant acquiescer explicitement à une réserve faite par l'une des parties au traité auquel une organisation internationale est elle-même partie. Tout acte d'une organisation internationale concernant un traité auquel elle est partie devrait être exprimé clairement et sans ambiguïté par un acte de son organe compétent.

3. Il conviendrait de toute évidence de reprendre l'article 45 du projet, étant donné qu'une organisation internationale ne peut manifestement pas conclure des traités qui vont à l'encontre de ses statuts, notamment son acte constitutif.

15. Yougoslavie

[Original : français]
[1^{er} avril 1981]

En réponse à la lettre de M. E. Suy, conseiller juridique de l'ONU, en date du 6 octobre 1980, la mission permanente de la République socialiste fédérative de Yougoslavie auprès de l'Organisation des Nations Unies a l'honneur de communiquer les observations et les commentaires du Gouvernement yougoslave sur le projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales. A ce sujet, le Gouvernement yougoslave a en vue les articles que la CDI avait adoptés à ses sessions antérieures, jusqu'à sa trente et unième session, et qu'elle avait décidé à cette même session, conformément aux articles 16 et 21 de son statut, de communiquer aux gouvernements pour observations et commentaires par l'intermédiaire du Secrétaire général¹. Dans ce contexte, la Commission, à sa trente-deuxième session, a demandé aux Etats de communiquer leurs observations et commentaires relatifs à cette question le 1^{er} février 1981 au plus tard^m.

A ce sujet, le Gouvernement yougoslave se félicite, tout d'abord, de l'excellent travail accompli par la Commission et en particulier par son Rapporteur spécial, M. Paul Reuter. Le Gouvernement yougoslave voudrait exprimer aussi son souhait que la Commission entreprenne sans trop tarder la deuxième lecture du projet d'articles et termine avec succès ses travaux concernant cette importante question.

En formulant ses observations et commentaires sur le projet d'articles, au moment actuel où l'étude de ce sujet touche à sa fin, le Gouvernement yougoslave tient à souligner qu'il a appuyé dès le début les travaux de la Commission en cette matière. Il l'avait déjà fait à l'époque où le projet d'articles sur le droit des traités avait été en cours d'élaboration. A cette occasion, dans sa réponse au Secrétaire général de l'ONU, le Gouvernement yougoslave avait souligné qu'il considérait « qu'il serait souhaitable que la future convention sur le droit des traités ne se limite pas exclusivement aux traités conclus entre Etats,

¹ *Annuaire ... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 154, par. 84.

^m *Annuaire ... 1980*, vol. II (2^e partie), p. 63, par. 55.

mais qu'elle devrait s'étendre également aux accords conclus par d'autres sujets du droit international, notamment par les *organisations internationales** »ⁿ. En accord avec cette position, la Yougoslavie a inclus à l'article 2, alinéa 1, de sa « loi sur la conclusion et l'exécution des traités internationaux » la disposition suivante :

« L'expression « traité international » s'entend de tout traité conclu par écrit par la République fédérative socialiste de Yougoslavie avec un ou plusieurs Etats ou avec une ou plusieurs organisations internationales* et régi par le droit international^o. »

Ayant en vue que le devoir d'élaboration d'un instrument international susceptible de régler cette matière se pose actuellement devant la communauté internationale, le Gouvernement yougoslave profite de l'occasion que l'élaboration du projet d'articles touche à sa fin pour exprimer son avis. Il tient à formuler ses observations et suggestions, en vue de contribuer à la clarification des dispositions du projet. Les remarques présentées ci-après ne préjugent nullement la position que le Gouvernement yougoslave pourrait avoir à un stade ultérieur des travaux. Son but est d'arriver sans trop tarder à l'adoption d'une convention sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales.

1. Tout d'abord, le Gouvernement yougoslave appuie entièrement l'approche et le travail accompli par la Commission à ce sujet. Comme pour les autres travaux entrepris depuis dix ans par la Commission, il approuve que la forme retenue pour la codification soit celle d'un projet d'articles, susceptible de constituer le moment venu la substance d'une convention.

2. De l'avis du Gouvernement yougoslave, malgré des conceptions opposées, la Commission est restée jusqu'à l'accomplissement de ses travaux fidèle aux dispositions de la Convention de Vienne de 1969. Cette approche correcte a permis d'appliquer, partout où cela s'est avéré possible, des solutions reprises de la Convention susmentionnée, bien que ce procédé ait soulevé parfois des difficultés, car des dispositions du projet d'articles se rapportent aux traités entre les organisations internationales qui, par nombre de leurs caractéristiques, représentent des sujets spécifiques de droit international tout à fait différents des Etats. En partant de ce fait, le Gouvernement yougoslave souligne l'importance de la nécessité que le projet d'articles soit commenté aussi par les organisations internationales car on réussira ainsi à mieux cerner les principaux problèmes et à éliminer certaines de ses faiblesses.

3. La Commission n'a eu de meilleur guide que de reprendre un à un le texte de chacun des articles de la Convention de Vienne et d'examiner quelle modification de rédaction ou de substance appelle l'élaboration d'un article similaire traitant du même problème lorsqu'il s'agit de traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales. Bien sûr, la Commission a dû rédiger aussi de nouveaux articles chaque fois que cela s'est avéré nécessaire. Pour cette raison, il est compréhensible qu'à côté de difficultés rédactionnelles et d'ajustements parfois délicats avec la Convention de Vienne, la matière pose en effet quelquefois des problèmes originaux et essentiels.

4. S'agissant de ses observations concrètes sur le projet d'articles, le Gouvernement yougoslave considère acceptables en principe la première partie, ainsi que les articles 6 à 18 de la deuxième partie du projet, tels que la Commission les a adoptés; il estime que leur adoption définitive ne devrait pas poser de difficultés particulières.

5. Dans le cadre de la section 2 de la deuxième partie du projet d'articles, le Gouvernement yougoslave attache une attention particulière aux articles 19 (Formulation des réserves dans le cas des traités entre plusieurs organisations internationales), 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 ou entre des organisations internationales et un et plusieurs Etats), ainsi qu'à l'article 19 ter (Objection aux réserves), car les dispositions contenues dans ces articles régissent la matière d'une importance essentielle pour l'ensemble du projet d'articles. Les libellés de ces articles ont un carac-

tère de compromis et autorisent de manière générale la formulation de réserves dans tous les cas pour les Etats (art. 19 bis, par. 1) et dans certains cas pour les organisations internationales si le traité est uniquement conclu entre elles (art. 19) ou lorsque la participation d'une organisation n'est pas essentielle à l'objet et au but d'un traité entre des Etats et des organisations internationales (art. 19 bis, par. 3). Pour les cas où la participation d'une organisation internationale dans ce dernier type de traité était essentielle à son but et à son objet, on a adopté une formule plus restrictive ne permettant la formulation de réserves que si le traité lui-même les autorisait expressément ou s'il était autrement convenu que la réserve était autorisée (art. 19 bis, par. 2). La Commission a prévu le même régime pour ce qui est des formulations d'objections aux réserves (art. 19 ter). D'après les dispositions précitées on peut conclure que la Commission a décidé de soumettre les organisations internationales à un régime plus restrictif que celui auquel sont soumis les Etats. Il est vrai qu'il existe des différences entre les Etats et les organisations internationales en raison de certaines caractéristiques susceptibles de justifier le traitement différent et le régime de la formulation des réserves. Cependant, leur traitement inégal qui découle des solutions prévues mérite, de l'avis du Gouvernement yougoslave, d'être reconsidéré en détail afin d'éviter d'aboutir dans la pratique à des situations éventuelles négatives et confuses lors de l'évaluation de la validité des traités internationaux en raison des différences des régimes des Etats et des organisations internationales quant à la formulation des réserves, découlant des articles précités du projet.

6. Le Gouvernement yougoslave est prêt à accepter l'approche de la Commission relative aux dispositions de l'article 27 (Droit interne d'un Etat et règles d'une organisation internationale et respect des traités) et tout particulièrement à l'extension de la signification de l'expression « règles de l'organisation », et il convient que cette expression soit conçue d'une manière plus large que celle visée à l'article 1^{er}, par. 1, al. 34, de la Convention de Vienne de 1975 car, sous sa forme actuelle, l'article représente l'application adéquate de la règle *acta sunt servanda* visée à l'article 26 du projet.

7. De l'avis du Gouvernement yougoslave, la Commission a eu entièrement raison de reprendre dans la section de l'interprétation des traités (art. 31 à 33) des dispositions correspondantes de la Convention de Vienne de 1969.

8. Le texte de l'article 36 bis (Effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette organisation) est inspiré, de l'avis du Gouvernement yougoslave, des dispositions des traités qui régissent le statut des organisations internationales supranationales; cependant, ces règles ne sauraient être appliquées d'une manière générale aux autres organisations internationales. Les dispositions de l'article susmentionné, surtout celles visées à l'alinéa a sont contraires aux dispositions des articles 35 et 36 du projet ainsi qu'à la règle du droit international *acta tertiis nec nocent nec prosunt* généralement admise, raison pour laquelle elles ne pourraient être acceptées dans leur rédaction actuelle. De plus, les dispositions de cet article ne permettent pas de cerner clairement la nécessité d'appliquer un traitement spécial à l'égard des Etats membres des organisations internationales et de les considérer comme les Etats tiers parties dans les traités des organisations internationales auxquelles ces Etats appartiennent. C'est pourquoi le Gouvernement yougoslave est d'avis qu'il serait souhaitable d'appliquer les règles visées aux articles 35 et 36.

9. De l'avis du Gouvernement yougoslave, la Commission a correctement rédigé l'article 43 (Obligations imposées par le droit international indépendamment d'un traité), en considérant qu'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 auquel elle n'aurait été partie^p. Les nombreux documents adoptés dans le cadre de l'ONU, tels que la définition de l'agression, la Charte des droits et devoirs économiques des Etats^q et autres ne font qu'appuyer cette thèse.

10. Le Gouvernement yougoslave appuie la position que la Commission a prise au sujet de l'article 46 (Violation de dispositions concer-

ⁿ *Annuaire ... 1966*, vol. II, p. 394, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, annexe.

^o République fédérative socialiste de Yougoslavie, *Sluzbeni list* [Journal officiel] n° 55/1978.

^p *Annuaire ... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 167, commentaire de l'article 43.

^q Résolutions de l'Assemblée générale 3314 (XXIX) du 14 décembre 1974, annexe, et 3281 (XXIX) du 12 décembre 1974, respectivement.

nant la compétence pour conclure des traités) et considère que toute disposition, même la plus simple, du statut de l'organisation internationale ne saurait être considérée d'importance fondamentale et qu'en conséquence sa violation ne saurait être considérée comme raison de nullité du traité.

11. Pour ce qui est de l'article 52 (Contrainte exercée sur un Etat ou sur une organisation internationale par la menace ou l'emploi de la force), le Gouvernement yougoslave considère que ces dispositions sont tout à fait applicables aux organisations internationales également. Il s'agit d'un principe général du droit international relatif aux traités conclus entre les Etats, sanctionné dans la Convention de Vienne de 1969, mais dont l'effet pourrait s'étendre aussi aux traités internationaux faisant l'objet du projet d'articles, vu les possibilités très variées du recours à la menace ou à l'emploi de la force dans les relations internationales.

12. Le Gouvernement yougoslave se félicite tout particulièrement de l'introduction des dispositions de l'article 53 [Traité en conflit avec une norme impérative du droit international général (*ius cogens*)], reprises de la Convention de Vienne de 1969, car les règles de *ius cogens* représentent le fondement du droit international contemporain dans son ensemble.

13. De l'avis du Gouvernement yougoslave, la formulation de l'article 60 (Extinction d'un traité ou suspension de son application comme conséquence de sa violation) qui est également reprise de la Convention de Vienne de 1969 est tout à fait satisfaisante. Elle pose des règles de base relatives à l'extinction d'un traité ou à la suspension de son

application comme conséquence de sa violation qui sont également applicables aux organisations internationales. La question régie par les dispositions de l'article susmentionné est un des problèmes en suspens tout d'abord pour la raison que la violation arbitraire du traité porte atteinte à sa stabilité, ainsi qu'à la stabilité de l'ordre juridique international. Dans cet ordre d'idées, pour ce qui est de l'alinéa 5, il faudrait examiner peut-être s'il existe éventuellement des cas dans lesquels on ne pourrait pas mettre fin au traité ou suspendre son application comme conséquence de sa violation. L'importance de cet article est reconnue non seulement par les Etats et la doctrine du droit international, elle est reconnue aussi par la CIJ. Dans son avis consultatif du 21 juin 1971 relatif aux *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*⁵, la Cour s'est référée expressément aux dispositions de l'article 60 de la Convention de Vienne, bien qu'alors elle n'était pas encore entrée en vigueur. L'importance de ces dispositions, de l'avis du Gouvernement yougoslave, n'est pas uniquement dans l'introduction des règles sur l'extinction ou suspension de l'application d'un traité en cas de violation. Ces dispositions créent la possibilité aussi de rédiger des règles relatives à la responsabilité des Etats pour violation des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales qui n'existent d'ailleurs pas dans la Convention de Vienne, mais font l'objet d'un examen détaillé dans le cadre de l'élaboration du projet d'articles sur la responsabilité des Etats que la Commission est en train d'élaborer.

⁵ C.I.J. Recueil 1971, p. 16.

B. — Observations de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées

1. Organisation des Nations Unies

[Original : anglais/français]
[1^{er} mai 1981]

[...] Jusqu'à présent le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies n'a examiné que les projets d'articles 1 à 60 [...]. Les commentaires formels de l'Organisation pourraient être présentés après que la Commission du droit international aura achevé son élaboration du texte entier.

Il n'est pas douteux que les commentaires et observations préliminaires ci-après révèlent la nature et la gravité des questions suscitées pour les Nations Unies par le projet d'articles. [...]

I. — OBSERVATIONS PRÉLIMINAIRES DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES SUR LES ARTICLES 1 À 60 DU PROJET

1. L'ONU souhaite exprimer des réserves concernant la manière générale dont la Commission a traité le sujet, en rédigeant chaque article en parallèle avec l'article correspondant de la Convention de Vienne de 1969. Si cette méthode a permis de voir en détail dans quelle mesure les dispositions de la Convention de Vienne sont applicables aux traités auxquels une ou plusieurs organisations internationales sont parties, elle a également démontré que la plupart des dispositions de la Convention de Vienne sont applicables à ces traités.

2. La Commission a souligné que si, en droit international, les Etats sont aussi sur un pied d'égalité pour ce qui est de leur capacité de conclure des traités, la capacité des organisations internationales varie d'une organisation à l'autre. A cet égard, l'ONU offre l'exemple d'une organisation internationale qui a négocié et conclu de nombreux traités avec des Etats et d'autres organisations internationales. Des accords revêtant la forme de traités ont également été conclus entre l'ONU et des entités qui ne sont pas visées dans le projet d'articles, telles que des fondations, des sociétés privées et publiques et des organes et services gouvernementaux. L'extension constante du nombre des traités et des domaines couverts par les traités auxquels l'ONU a été ou est partie s'est faite sans qu'aucune disposition expresse de son instrument constitutif — la Charte des Nations Unies — ne donne à l'Organisation la capacité de conclure des traités ayant pour objectif général l'exécution des tâches qui lui sont confiées. L'Article 104 de la Charte dispose que « l'Organisation jouit sur le territoire de chacun de ses

Membres de la capacité juridique qui lui est nécessaire pour exercer ses fonctions et atteindre ses buts », mais il ne mentionne pas expressément la capacité de conclure des traités, pas plus que la Convention sur les privilèges et les immunités des Nations Unies du 13 février 1946⁶, qui est le principal instrument international — largement accepté — qui assure l'application des Articles 104 et 105 de la Charte⁷. Bien que le paragraphe 1, al. a, de l'article 4 du Règlement destiné à mettre en application l'Article 102 de la Charte des Nations Unies⁸ envisage que l'Organisation sera partie à des traités ou à des accords susceptibles d'être enregistrés et que, de même, l'alinéa a de l'article 10 mentionne les instruments à classer et à répertorier, on peut dire que la pratique de l'Organisation en matière de traités trouve son fondement juridique principalement dans l'esprit de la Charte tel qu'il est interprété et accepté dans la pratique. Dans le cas de l'ONU, la pratique de l'Organisation est donc une source essentielle des règles de droit international régissant la question des traités conclus entre l'Organisation et des Etats et/ou d'autres organisations internationales.

3. Dans ses rapports et son commentaire sur le projet d'articles, la Commission examine en détail si la nature des traités conclus uniquement entre des Etats est différente de celle des traités conclus entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales et si en outre ces traités ont une nature différente de celle des traités conclus entre des organisations internationales. Sans nécessairement vouloir porter un jugement sur le bien-fondé de ces distinctions en théorie, il paraît clair que, d'emblée, la méthode suivie dans la pratique de l'ONU a été d'appliquer en principe les règles juridiques internationales bien établies en matière de traités entre Etats et de ne modifier ces règles que dans la mesure où les besoins particuliers de l'Organisation l'exigeaient.

⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15, et vol. 90, p. 327 (rectificatif au vol. 1).

⁷ D'autres dispositions de la Charte, comme les Articles 43, 57, 63 et 81, se rapportent à des types d'accords particuliers; toutefois, les dispositions du paragraphe 3 de l'Article 43 concernant les accords conclus entre le Conseil de sécurité et les Etats Membres ou des groupes d'Etats Membres n'ont encore jamais été appliquées.

⁸ Résolution 97 (I) de l'Assemblée générale, du 14 décembre 1946, modifiée par les résolutions de l'Assemblée générale 364 B (IV) du 1^{er} décembre 1949 et 482 (V) du 12 décembre 1950.

II. — OBSERVATIONS SUR DES ARTICLES DÉTERMINÉS

Article 2, par. 1, al. c et c bis; article 7

1. La pratique générale de l'ONU est de ne pas exiger des représentants permanents d'un Etat Membre auprès de l'Organisation la production de pleins pouvoirs pour les traités concernant les relations entre l'Etat en question et l'Organisation. Toutefois, si le traité porte sur un sujet qui ne s'inscrit pas dans le cadre des relations bilatérales entre l'Etat et l'Organisation, ou si le représentant de l'Etat n'est pas accrédité auprès de l'ONU, la pratique est d'exiger la production des pleins pouvoirs pour toute expression du consentement à être lié par le traité, mais non pour l'authentification des textes par signature, signature *ad referendum* ou paraphe.

2. En ce qui concerne le représentant de l'ONU, aucun instrument donnant pouvoirs (ou les pleins pouvoirs) n'est délivré lorsque c'est le Secrétaire général lui-même qui signe un traité au nom de l'Organisation. En pratique, les traités de l'ONU sont très souvent signés par des chefs de département, de service, de division, etc., étant entendu que ces hauts fonctionnaires ne peuvent signer un traité ou un accord liant l'Organisation qu'à condition d'agir dans leur domaine de compétence avec l'autorisation expresse ou tacite du Secrétaire général. L'augmentation considérable du nombre des traités internationaux conclus par l'Organisation et le fait que ces traités, dans la plupart des cas, ne sont pas signés par le Secrétaire général expliquent que les gouvernements aient parfois exigé que le représentant de l'Organisation présente des pouvoirs en bonne et due forme; dans ces cas des pouvoirs en bonne et due forme ont été délivrés par le Secrétaire général.

Article 2, par. 1, al. c et c bis; article 7, par. 4; article 11

3. Dans son commentaire la Commission explique la distinction entre les expressions « pleins pouvoirs » et « pouvoirs » en se fondant sur les capacités différentes que possèdent, respectivement, certains représentants des Etats et certains représentants des organisations internationales. Toutefois, l'instrument même qui indique quels pouvoirs possède un représentant n'autorise pas nécessairement — et en pratique n'autorise souvent pas — le représentant à exprimer le consentement de l'Organisation à être liée par des traités en général; il se rapporte plutôt simplement à un traité déterminé ou à une catégorie déterminée de traités tels que ceux visés au paragraphe 2, al. b, c ou d, de l'article 7. En outre, comme le projet d'articles attribue la même fonction et le même effet aux « pleins pouvoirs » et aux « pouvoirs », il semble que l'on pourrait, pour plus de clarté et de simplicité, employer le même terme pour les représentants des Etats aussi bien que pour les représentants des organisations internationales.

4. Dans les définitions de termes figurant au paragraphe 1, al. c et c bis, de l'article 2, ainsi que dans les articles du projet mentionnés plus haut, une distinction est établie entre la capacité qu'ont les représentants des Etats d'« exprimer » le consentement d'un Etat et la capacité qu'ont les représentants des organisations internationales de « communiquer » le consentement d'une organisation internationale. La théorie qui est la base de la distinction semble être, d'après le commentaire de la Commission^v que l'emploi de l'expression « exprimer le consentement » dans le cas des représentants d'organisations internationales pourrait donner lieu à un malentendu en ce qui concerne le pouvoir des représentants de déterminer si l'organisation internationale doit ou non être liée par un traité. La Commission ajoute dans le commentaire que l'emploi du verbe « communiquer » spécifie plus clairement « 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 ». Malgré l'intérêt que présentent ces distinctions pour l'analyse, encore faut-il examiner si les articles du projet qui contiennent ces distinctions reflètent fidèlement la pratique de l'Organisation.

5. A cet égard, il est bien établi qu'en ce qui concerne les traités conclus par l'ONU, c'est dans presque chaque cas le Secrétariat qui représente l'Organisation à tous les stades, notamment au stade de la négociation et de l'établissement du consentement de l'Organisation à être liée. Dans des cas exceptionnels — comme pour l'Accord relatif au Siège conclu avec les Etats-Unis d'Amérique dont l'entrée en

vigueur a été autorisée par l'Assemblée générale dans la résolution 169 (II) adoptée le 31 octobre 1947 — c'est un organe intergouvernemental des Nations Unies qui a exprimé son approbation formelle, mais dans presque tous les autres cas, y compris pour les accords de siège conclus par la suite, aucune démarche formelle n'a été faite par un organe intergouvernemental que ce soit avant ou après qu'il ait été établi que le texte du traité était authentique et définitif. Conformément à cette pratique, les clauses finales des traités conclus par l'ONU prévoient généralement en ce qui concerne l'Organisation l'entrée en vigueur immédiate dès la signature.

6. Etant donné les caractéristiques susmentionnées de la pratique suivie par l'ONU en matière de traités, il est clair que la distinction entre l'« expression » et la « communication » du consentement n'a été appliquée que dans des cas vraiment exceptionnels. Par conséquent il serait, semble-t-il, indiqué de supprimer cette distinction dans les articles du projet dont il est question ici. C'est d'ailleurs la solution qui a été adoptée dans les autres articles du projet.

Article 2, par. 1, al. j, et par. 2

7. La définition des « règles de l'organisation » énoncée au paragraphe 1, al. j, de l'article 2 revêt une importance primordiale pour la situation juridique des organisations internationales aux termes du projet d'articles.

8. A cet égard, il convient de se reporter aux commentaires et observations ci-dessus concernant le fondement juridique de la capacité de conclure des traités dont jouit l'ONU et concernant le rôle de la pratique comme source essentielle pour le développement des règles de droit international applicables aux traités conclus par l'ONU. Il est indéniable que les règles de droit international applicables ont été et continuent constamment d'être développées. Dans ce contexte, il paraît douteux qu'il faille conserver les mots « bien établie » pour qualifier le mot « pratique » car leur maintien pourrait empêcher l'évolution ultérieure de la pratique conventionnelle des organisations internationales et son adaptation aux besoins futurs.

9. Il ressort des rapports de la Commission que le paragraphe 2 de l'article 2 a été adopté en première lecture avant l'introduction de la définition contenue à l'alinéa j du paragraphe 1 de cet article, ce qui explique peut-être qu'on ait abouti à la création d'un cercle sémantique en se référant dans les deux dispositions aux règles de l'Organisation.

10. Le fait que « les règles de l'organisation » doivent nécessairement permettre une évolution ultérieure fondée sur la pratique semble être reconnu — du moins implicitement — dans le commentaire de la Commission sur le paragraphe 2 de l'article 2 et sur l'article 6.

11. Une définition des « règles de l'organisation » identique à celle qui figure au paragraphe 1, al. j, de l'article 2 se retrouve au paragraphe 1, al. 34, de l'article 1^{er} de la Convention de Vienne de 1975. En fait, l'historique de la rédaction du présent projet d'articles donne à penser que cette définition a simplement été transposée sans que toutes les conséquences de cette transposition aient été pleinement examinées. Il est naturellement nécessaire d'expliquer pourquoi il ne faut pas employer la même définition dans la Convention de Vienne de 1975 et dans le projet d'articles à l'étude. Un argument logique et convaincant contre l'emploi de définitions identiques, et surtout d'une définition dans laquelle le mot « pratique » serait qualifié par l'expression « bien établie », est que le projet d'articles ne contient pas de disposition analogue à l'article 3 de la Convention de 1975. Cet article stipule en effet que « Les dispositions de la présente Convention ne portent pas préjudice aux règles pertinentes de l'Organisation [...] ». Sur la base d'une disposition de cette nature, la pratique d'une organisation internationale en ce qui concerne le développement des « règles de l'organisation » ne serait pas affectée par l'application de la Convention.

Article 4

12. Le commentaire relatif à cet article soulève la question difficile de savoir s'il faut donner aux organisations internationales la possibilité de devenir parties à toute convention sur laquelle déboucherait le projet d'articles. En raison des nombreuses questions soulevées par le projet d'articles qui n'ont pas encore été éclaircies, y compris celle de

^v *Annuaire ... 1975*, vol. II, p. 188 et 189, doc. A/10010/Rev.1, chap. V, sect. B.2, commentaire de l'article 7, par. 11.

savoir si l'instrument final devra être un traité multilatéral ou un ensemble de normes recommandées adoptées par l'Assemblée générale, l'ONU n'est pas en mesure de formuler à l'heure actuelle des observations sur ce point.

Article 6

13. Il convient de se reporter aux commentaires et observations ci-dessus relatifs à l'article 2, par. 1, al. c, c bis et j, et à l'article 7.

Article 14; article 2, par. 1, al. b bis

14. Comme il est indiqué dans les observations relatives au paragraphe 1, al. c et c bis, (voir ci-dessus sect. II, par. 2 à 6), l'ONU n'a pas pour pratique d'exiger que le Secrétaire général ou ses représentants signent un traité sous réserve d'un « acte de confirmation formelle ». A cet égard, il convient de rappeler qu'il ne s'est institué à l'ONU aucune pratique ou procédure qui corresponde à la définition figurant à l'alinéa b bis du paragraphe 1 de l'article 2. Il s'agit naturellement là d'une observation d'ordre juridique qui ne vise pas à réduire l'importance cruciale que revêtent dans de nombreux cas les consultations entre, d'une part, les Etats Membres intéressés, les Etats non membres ou les organes intergouvernementaux intéressés, selon le cas, et, d'autre part, le Secrétaire général ou ses représentants.

Deuxième partie, sect. II (Réserves)

15. Les articles de la section 2 du projet, dans la mesure où il ne s'agit pas essentiellement d'applications particulières du principe *pacta sunt servanda* et du principe de l'autonomie de la volonté des parties, semblent, en ce qui concerne l'ONU, constituer une codification de *lege ferenda*. Cette observation est fondée sur le fait que l'ONU n'a pas institué de pratiques générales, sans parler de pratiques bien établies, en ce qui concerne les réserves, les objections aux réserves et l'acceptation, la non-acceptation ou le retrait des réserves et l'opposition aux réserves.

Article 30, par. 6

16. La réserve contenue dans cette disposition concernant la primauté éventuelle de l'Article 103 de la Charte semble justifiée vu l'objet de l'article 30, mais l'inclusion du paragraphe 6 dans l'article 30 soulève la question de savoir si l'Article 103 de la Charte ne prévaut pas sur tous les articles du projet. Cette question mérite, semble-t-il, d'être étudiée plus avant par la Commission, dont l'attention est appelée en particulier sur l'incidence à cet égard du paragraphe 1, al. j, de l'article 2 et de l'article 4 et sur les commentaires et observations présentés plus haut concernant ces articles.

Articles 35, 36 et 36 bis

17. Il serait, semble-t-il, souhaitable que la Commission précise davantage les critères permettant de faire la distinction entre les traités régis par les articles 35 et 36 et les traités régis par l'article 36 bis. A cet égard, on pourrait envisager la possibilité de fusionner ces dispositions pour réduire le plus possible les risques d'interprétations contradictoires. Tant que l'on n'aura pas mieux analysé et mieux défini la relation existant entre, d'une part, les articles 35 et 36, et d'autre part, l'article 36 bis, il ne semble pas que l'ONU puisse se prononcer sur le point de savoir si l'article 36 bis doit ou non être maintenu.

Article 37, par. 6

18. En ce qui concerne le paragraphe 6 de l'article 37, il paraît opportun de faire de brèves observations sur un point. Cette disposition prévoit que « les Etats Membres de l'Organisation » doivent donner leur consentement à toute révocation ou modification d'un droit ou d'une obligation découlant de l'alinéa b de l'article 36 bis. Comme exemples de traités dont on considère qu'ils sont régis par cette disposition, la Commission mentionne dans son commentaire⁶⁶ les accords de siège conclus entre l'ONU et les Etats qui accordent des privilèges et immunités aux Etats Membres. Il s'agit donc de savoir s'il est vraiment nécessaire et réaliste d'exiger le consentement de tous les Etats membres d'une organisation pour qu'un amendement révoquant ou modifiant un droit ou une obligation découlant pour un Etat membre

d'un accord de siège puisse entrer en vigueur, ce qui serait certainement contraire à la pratique existante de l'ONU. Les mêmes règles s'appliqueraient-elles aussi à un accord temporaire relatif aux dispositions en vue d'une conférence qui se tiendrait hors du siège ? Il semblerait préférable de ne pas imposer une telle exigence concernant le consentement de tous les Etats intéressés, mais de laisser leur liberté d'action aux parties au traité en question.

2. Organisation internationale du Travail

[Original : anglais]
[21 août 1980]

Article 1 (Portée des articles) et article 2 (Expressions employées)

1. Le projet d'articles doit s'appliquer à tout « accord international régi par le droit international » et conclu par écrit entre un ou plusieurs « Etats » et une ou plusieurs « organisations internationales », ou entre des organisations internationales. Dans ses commentaires, la CDI admet qu'il ne sera pas toujours facile de décider si un acte conventionnel est régi par le droit international ou par un droit national quelconque.

2. Aussi bien dans les relations entre Etats et organisations internationales que dans les relations des organisations internationales entre elles, le problème connu dans les relations interétatiques sous le nom d'accords interservices est réel et de plus en plus important. Par exemple, en ce qui concerne les activités de coopération technique, il n'est pas inhabituel pour une administration d'Etat disposant des fonds nécessaires et des pouvoirs constitutionnels appropriés de convenir avec le secrétariat d'une organisation internationale que celle-ci exécutera certains projets au profit de l'Etat dont proviennent les fonds ou d'un Etat tiers.

3. En ce qui concerne les accords interservices dans les relations interétatiques, un certain nombre d'Etats considèrent que ces accords ressortissent au droit privé, et des pleins pouvoirs ne sont pas nécessaires pour les négocier. Il conviendrait peut-être que les arrangements de ce type soient, dans les relations entre Etats et organisations internationales, considérés de la même manière. En même temps, et en vue d'éviter d'accroître les incertitudes juridiques qui souvent, à l'heure actuelle, accompagnent ce type d'accords, il pourrait être utile de faire, au moins dans le commentaire du projet d'articles, expressément allusion à ce problème, en indiquant si ce texte s'applique ou non aux accords en question.

Article 4 (Moyens de rendre les articles applicables aux organisations internationales)

4. L'article 4 concerne la date à partir de laquelle les articles deviendraient applicables. Mais, dans son commentaire, la Commission mentionne une question sous-jacente, à savoir la manière de rendre les articles applicables aux organisations internationales. Puisque les articles prévoient que pour l'essentiel les Etats se conformeront aux normes contenues dans la Convention de Vienne de 1969, c'est l'application des articles aux organisations internationales qui est la question clef.

5. On peut se demander à titre préliminaire dans quelle mesure les articles innovent ou bien ne font qu'affirmer la coutume ou la pratique existante. Du fait que les arrangements conventionnels non régis par les règles internes des organisations ont dû s'inspirer des principes du droit international positif, il semble probable que les règles les plus importantes du droit des traités, telles que le principe *pacta sunt servanda* ou les règles concernant l'interprétation des traités, sont appliquées depuis longtemps par les intéressés⁶⁷. Il n'en est pas forcément de même des règles de caractère plus procédural contenues dans le projet d'articles, telles que celles relatives aux pouvoirs. De plus, dans certains domaines — tels que celui des règles relatives aux réserves envisagées dans les articles — le droit ne s'est guère développé, parce qu'il n'a pas eu à le faire.

⁶⁶ Voir à ce sujet la section I de la résolution I concernant l'application du droit international général des traités aux accords internationaux conclus par des organisations internationales, adoptée par l'Institut de droit international, le 14 septembre 1973, à sa session du centenaire (Rome, 5-15 septembre 1973) [Annuaire de l'Institut de droit international, 1973, Bâle, vol. 55, p. 792].

⁶⁷ Annuaire ... 1978, vol. II (2^e partie), p. 150, note 623.

6. Dans ces conditions, comment ces articles pourraient-ils acquérir force juridique obligatoire pour les organisations internationales ou devenir applicables à ces organisations ?

a) Une première méthode serait d'incorporer ces articles dans une convention internationale à laquelle aussi bien les Etats que les organisations internationales pourraient devenir parties sur un pied d'égalité. Cette méthode suppose, ainsi qu'il a été suggéré ci-dessus, que les principales règles du droit des traités ont force obligatoire pour les organisations quels que soient les termes de la convention. Inversement, les règles qui n'ont pas encore force obligatoire — par exemple celles qui concernent les réserves — ne s'appliqueraient pas à l'acceptation des obligations prévues par la convention. Cette acceptation pourrait de ce fait être imparfaite. Elle pourrait également prendre longtemps. Il a fallu dix ans pour que la Convention de Vienne de 1969 recueille les 35 ratifications qui étaient nécessaires à son entrée en vigueur. Il aura bientôt autant d'organisations intergouvernementales que d'Etats dans le monde.

b) Une autre méthode est celle utilisée pour les diverses conventions sur les privilèges et immunités. Celles-ci ont été « adoptées » (ONU, AIEA) ou « acceptées » (institutions spécialisées) par les organes représentatifs des organisations, puis ouvertes à la ratification ou à l'adhésion des Etats. Il est dit expressément, dans ces conventions, qu'elles sont « en vigueur » entre les organisations et les Etats qui les ont signées ou y ont adhéré, et il n'est pas douteux que ces organisations se considèrent liées par les termes de ces conventions, sans y être « parties » de la même manière que les Etats. Néanmoins, la procédure suivie en l'occurrence est plus difficile à envisager quand la convention envisagée doit produire des effets sur un nombre substantiellement plus élevé d'organisations.

c) Une variante de la méthode précédente serait celle de la « tierce partie » : une convention serait ouverte à la ratification et à l'adhésion des Etats seulement mais, du fait qu'elle créerait à la fois des droits et des obligations pour les organisations internationales, celles-ci seraient invitées à donner leur assentiment. D'un point de vue pratique, et de nouveau à cause du grand nombre d'Etats et d'organisations concernés, cette variante risquerait de combiner et de cumuler certains des inconvénients des méthodes a et b.

d) Une méthode assez différente serait pour l'Assemblée générale des Nations Unies d'adopter les articles, non pas en tant que convention internationale devant créer des obligations juridiques entre les parties contractantes, mais en tant que normes de référence devant une pratique destinée à consolider le droit coutumier. En ce qui concerne les organisations du système des Nations Unies — à savoir les principales organisations de caractère universel — cette adoption pourrait s'accompagner d'une recommandation officielle qui devrait être, en application des divers accords réglementant les relations entre les organisations, soumise à l'organe compétent de chaque organisation (où un accord relatif à l'utilisation d'une norme de référence pourrait susciter moins de difficultés que l'acceptation ou l'adhésion envisagées selon les méthodes a à c ci-dessus). En ce qui concerne les autres organisations, il appartiendrait aux Etats qui sont membres à la fois de l'ONU et desdites organisations de prendre les mesures nécessaires afin qu'il soit tenu dûment compte des normes de références. En supposant que le projet d'articles recueille un large appui à l'Assemblée générale, il est bien possible qu'en fait, sinon en droit, cette méthode se révèle plus efficace que les méthodes plus formalistes. En même temps, et sans accroître sensiblement l'incertitude des règles (qui de toute manière empièteraient peu sur les règles internes des organisations), cette méthode permettrait une certaine souplesse quant aux articles n'ayant pas encore été mis suffisamment à l'épreuve dans la pratique. Elle pourrait éviter des controverses stériles quant à la capacité de telle ou telle organisation de participer à un acte de caractère plus formel.

Article 6 (Capacité des organisations internationales de conclure des traités) et article 2, par. 1, al. j

7. Le projet d'articles prévoit que la capacité des organisations internationales de conclure des traités est régie par les règles pertinentes de chaque organisation.

8. Il convient de noter que lorsque les règles de l'organisation le permettent, l'expression « règles pertinentes » comprend la pratique, et

qu'il n'est nullement question de fixer ces règles en l'état où elles seront au moment où les articles entreraient en vigueur.

9. Il est entendu que toute question ou tout litige concernant la capacité d'une organisation de conclure des traités sera réglé exclusivement par les méthodes applicables aux règles pertinentes de cette organisation.

Article 7 (Pleins pouvoirs et pouvoirs) et article 2, par. 1, al. c bis

10. Outre les personnes énumérées au paragraphe 2 de l'article 7, les ministres dont les services s'occupent des questions relevant de la compétence de l'OIT sont considérés comme représentant leur Etat à la fois pour adopter le texte d'un traité et pour exprimer le consentement de leur Etat à être lié par un tel traité. On peut supposer que cette pratique entre dans le cadre du paragraphe 1, al. b, de l'article 7, et que le caractère général de cette disposition n'est pas limité par l'énumération du paragraphe 2.

11. Ainsi que l'indique le commentaire de l'article 7, « le chef du secrétariat » d'une organisation est, en pratique, habituellement considéré comme représentant l'organisation sans avoir à produire de pouvoirs. Il semblerait que l'alinéa b des paragraphes 3 et 4 autorise la continuation d'une telle pratique. De plus, le chef du secrétariat est, en pratique, généralement considéré comme représentant l'organisation pour communiquer le consentement de celle-ci à être liée par un traité, sans présentation de pouvoirs exprès, même lorsque les décisions dans ce domaine relèvent de la compétence d'un des organes représentatifs de l'organisation. On peut considérer que le paragraphe 4, al. b, de l'article 7 tel qu'il est rédigé autorise le maintien de cette pratique.

Deuxième partie, sect. 2 (Réserves)

12. Le projet d'articles applique le régime institué par la Convention de Vienne de 1969 à la position des Etats dans leurs relations avec les organisations internationales et à la position des organisations internationales dans leurs relations entre elles, mais le modifie en ce qui concerne la position des organisations internationales à l'égard des Etats. Il est clair qu'il n'existe encore à l'heure actuelle aucune pratique justifiant le système proposé ou allant à son encontre. Ce système ne peut donc être discuté que sur un plan théorique. De ce point de vue, il semblerait nécessaire, lorsque l'on s'écarte du régime général, de justifier un tel écart et d'en démontrer la nécessité. Il n'est pas certain que tel ait été le cas.

13. Le commentaire explique que dans certains traités une réserve formulée par une organisation internationale peut être incompatible avec l'objet et le but du traité. Le régime général lui-même prévoit que les réserves ne sont recevables que si elles ne sont pas incompatibles avec l'objet et le but du traité. Cette condition pourrait, dans certains cas, interdire à une organisation internationale de formuler des réserves au sujet d'un ensemble de dispositions à l'égard desquelles les Etats ont eux la possibilité d'en formuler. Mais il est également possible qu'un traité dont l'objet et le but sont tels que la participation d'une organisation internationale est essentielle contienne des dispositions qui ne sont pas essentielles de ce point de vue. On ne comprend pas vraiment pourquoi les réserves à de telles dispositions devraient être interdites à moins d'être expressément autorisées. En un sens les règles proposées aboutissent au résultat suivant : dans les relations entre les Etats et les organisations internationales, en cas de différend sur la question de savoir si une réserve particulière est compatible avec l'objet et le but d'un traité, et jusqu'à ce que ce différend ait été réglé, les Etats ne seraient pas liés par la disposition à l'égard de laquelle ils ont formulé la réserve alors que les organisations le seraient. De ce fait, les règles proposées pourraient aboutir, dans la pratique, à ce que les organisations refusent purement et simplement de participer à un traité jusqu'à ce qu'elles soient autorisées à formuler la réserve en question. Il en serait ainsi en particulier lorsque les organisations, dont la liberté d'action est limitée par les termes de leurs actes constitutifs, estiment que certaines dispositions d'un traité ne sont pas entièrement compatibles avec lesdits actes constitutifs ; il n'est pas entièrement déraisonnable d'envisager une telle possibilité.

14. Les dispositions proposées concernant les objections aux réserves sont calquées sur celles traitant des réserves : dans les cas où la liberté des organisations de faire des réserves est limitée, la possibilité

de faire des objections aux réserves est également limitée et ceci pour des raisons afférentes à la différence de nature entre les Etats et les organisations. On peut de nouveau se demander s'il est justifié de s'écarter du régime général. Dans les cas notamment où la participation d'une organisation internationale est essentielle à l'objet et au but d'un traité, il peut être nécessaire de permettre à cette organisation de formuler des objections contre des dispositions dont un Etat, ou une autre organisation, fait dépendre sa propre participation audit traité; une telle nécessité ne sera pas toujours liée aux tâches incombant à l'organisation en vertu du traité (situation qui à elle seule justifierait des objections en vertu du projet d'articles). Dans la mesure où l'objectif visé est qu'une organisation soit liée par les termes d'un traité sans possibilité d'exception, toute réserve formulée par une autre partie — en vertu de l'effet de réciprocité prévu à l'article 21 du projet — est dans une certaine mesure contraire à l'effet recherché, et il devrait être au moins possible de mettre ce fait en relief par une objection publique. En même temps, le fait de formuler une objection ne limite en aucune manière la participation au traité de l'organisation considérée comme essentielle. Une telle objection peut limiter, mais ne limite pas nécessairement la participation de l'Etat ou de l'organisation habilitée à faire des réserves.

Article 27 (Règles de l'organisation et respect des traités)

15. Sur un plan théorique, cette question, ainsi que le montre le commentaire, soulève des difficultés considérables. Ainsi, il peut y avoir un problème de hiérarchie des normes. L'article 103 de la Charte des Nations Unies accorde-t-il un statut spécial au droit interne de l'ONU ? Y-a-t-il, en ce qui concerne l'article 46 — comme le suggère la Commission dans une note relative au commentaire de l'article 27^y — une différence entre les traités conclus avec les Etats Membres et les traités conclus avec des Etats qui ne le sont pas (et partant, en fait, entre les organisations de caractère universel et les organisations à composition plus limitée) ? Est-ce que la modification des règles d'une organisation survenue après la conclusion d'un traité modifie les obligations découlant de celui-ci (et, étant donné l'existence de mécanismes en vertu desquels les modifications des actes constitutifs ont force obligatoire même pour les Etats qui n'y ont pas consenti, modifie-t-elle ces obligations conventionnelles sans le consentement de toutes les parties concernées) ?

16. Sur le plan pratique, tous les efforts doivent continuer à être faits pour éviter que ces problèmes ne se posent, en insérant dans les termes de l'engagement international les garanties qui semblent exiger les règles de l'Organisation. Cette pratique est courante dans les accords bilatéraux. En ce qui concerne les traités multilatéraux, ce problème souligne la nécessité de prévoir une possibilité de faire des réserves. Comme l'implique une note relative au commentaire de l'article 27^z, un engagement valide, qui peut être pleinement respecté, est préférable, même si sa portée est limitée, à un engagement qui n'est plus complet qu'en apparence.

Troisième partie, sect. 3 (Interprétation des traités)

17. La pratique confirme l'indication, donnée dans le commentaire, selon laquelle les travaux préparatoires jouent un rôle plus important dans l'interprétation des traités concernant des organisations internationales que dans les relations interétatiques.

Troisième partie, sect. 4 (Traité et tierces parties)

18. L'article 36 du projet exclut l'application aux organisations internationales du principe selon lequel le consentement d'un Etat tiers à l'acquisition de droits en vertu d'un traité est présumé en l'absence d'indication contraire, le consentement d'une organisation, donné dans les formes prévues par les règles de celle-ci, est nécessaire pour qu'elle acquière des droits en vertu d'un traité auquel elle n'est pas partie. Ceci correspond à certaines règles actuellement applicables aux dons. Ainsi, en vertu du règlement financier de l'OIT, les dons doivent être acceptés par l'un des organes représentatifs (la Conférence lorsque le don peut directement ou indirectement entraîner pour les membres de l'Organisation une responsabilité financière immédiate ou future; le Conseil d'administration lorsque le don n'entraîne

pas de telle responsabilité). On peut citer, parmi les questions examinées à ce sujet, celle de la capacité d'une organisation d'utiliser le don, en droit ou en fait, de sa capacité de respecter les conditions auxquelles le don peut avoir été soumis et, bien entendu, celle des responsabilités qui peuvent l'accompagner. La règle proposée semble donc souhaitable même si, comme le montre le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport^{aa}, elle n'a pas toujours été suivie jusqu'ici. En même temps, on admet, ainsi que le suggère le Rapporteur spécial, que le consentement peut être implicite si les règles de l'organisation le permettent.

19. Pour ce qui est du problème de la position des Etats membres d'une organisation à l'égard des traités auxquels cette organisation est partie (éventuel article 36 *bis*), une question fondamentale examinée dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial est celle de savoir dans quelle mesure le traité crée directement des droits et obligations internationaux entre les autres parties contractantes et les Etats membres de l'organisation. Lorsque l'obligation qui leur incombe implique pour les Etats membres, en vertu des actes constitutifs de l'organisation, l'obligation d'assumer leur part des dépenses de l'organisation, de telles relations directes n'existeront probablement pas; dans ce cas, le problème est lié à celui traité par les articles 27 et 46 (et peut-être 61 et 62) du projet et ne concerne pas la section 4 de la partie III. Même en ce qui concerne les accords relatifs aux privilèges et immunités des organisations, on peut estimer que les droits et obligations existent exclusivement à l'égard de l'organisation et non directement entre les Etats^{bb}, s'il en est ainsi, l'acceptation des termes d'un accord par une organisation conformément à ses règles internes peut entraîner pour les Etats membres un certain degré de responsabilité — mais envers l'organisation — même pour ceux qui se sont opposés à la décision d'acceptation prise par l'organe compétent. Pour le reste, l'OIT ne dispose actuellement d'aucune donnée d'expérience susceptible de l'éclairer sur le type de situations pouvant nécessiter des dispositions du type de celles qui sont envisagées dans l'éventuel article 36 *bis*.

Sixième partie (Dispositions diverses), article 73

20. Les questions réservées en vertu de l'article 73 sont liées entre autres aux questions examinées ci-dessus au sujet des articles 27 et 46. A cet égard, les commentaires de la Commission sur un certain nombre d'articles donnent à penser que celle-ci envisageait des dérogations plus larges que celles qu'autorise la stricte interprétation des termes de l'article 73. La question est importante du fait que, ainsi que l'a admis la Commission dans ses commentaires, l'interprétation des règles contenues dans le reste du projet d'articles sera affectée par la détermination claire de celles qui n'y figurent manifestement pas.

21. Le commentaire de l'article 73 lui-même indique clairement que la portée de cet article n'est pas limitée aux exemples qu'il donne; dans leur forme actuelle, les termes de cet article n'interdisent pas néanmoins cette interprétation. Il peut certes être difficile de modifier cette rédaction si, comme le déclare le commentaire, les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne de 1969 ne sont pas non plus censées être exhaustives. La question peut néanmoins mériter plus ample réflexion.

3. Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

[Original : anglais]
[17 février 1981]

Observations générales

1. Ayant examiné les articles 1 à 60 adoptés par la CDI, la FAO estime que ces articles ne soulèveraient pas de difficultés dans ses relations avec les Etats et avec les autres organisations internationales, la FAO souhaite néanmoins faire les observations particulières qui suivent.

^{aa} *Annuaire...* 1973, vol. II, p. 89, doc. A/CN.4/271, par. 96.

^{bb} Cet argument concerne non seulement le problème ici traité, mais également celui des obligations d'un Etat hôte, en application des conventions générales, en ce qui concerne les représentants d'un autre Etat ayant ratifié ces conventions et qui a fait des réserves relatives au traitement de ces représentants. On peut rappeler qu'en ce qui concerne la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, du 21 novembre 1947, les organisations concernées n'acceptent pas les adhésions accompagnées de réserves de fond (voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 33, p. 263).

^y *Annuaire ...* 1977, vol. II (2^e partie), p. 119, note 499.

^z *Ibid.*, p. 120, note 502.

Article 2, par. 1, al. b ter : définitions des expressions « acceptation », « approbation » et « adhésion »

2. Cette disposition mentionne l'« acceptation », l'« approbation » et l'« adhésion » mais non l'« accession » (*adherence* en anglais). Il est exact que les termes « adhésion » et « accession » sont dans une large mesure devenus synonymes et que le terme « adhésion » a tendance à être utilisé plus fréquemment que le terme « accession ». Néanmoins, un certain nombre d'Etats et d'organisations internationales employant encore les deux termes, il semblerait souhaitable que le projet d'articles tienne compte de cette pratique.

Article 2, par. 1, al. i : définition de l'expression « organisation internationale »

3. Si le commentaire de cette disposition contient des arguments convaincants en faveur du texte proposé, il pourrait cependant s'avérer souhaitable que cette définition, lorsqu'on la rapproche de la définition de l'expression « traité » donnée au paragraphe 1, al. a, de l'article 2 indique plus clairement dans quelle mesure les articles s'appliqueraient aux accords conclus par les organes subsidiaires des organisations internationales, que ce soit avec des Etats ou d'autres organisations internationales, car on sait que certains organes subsidiaires d'organisations internationales, en particulier ceux de l'ONU, jouissent d'une large autonomie et passent un grand nombre d'accords.

4. On peut également se demander si la définition d'une « organisation internationale » engloberait les organisations internationales composées à la fois d'Etats souverains et d'autres organisations internationales.

Article 36 bis, al. b

5. En ce qui concerne les effets d'un traité auquel une organisation internationale est partie à l'égard des Etats tiers membres de cette

organisation, il est certain que, dans un certain nombre de cas, les traités conclus par une telle organisation donnent naissance, au moins indirectement, à des droits ou à des obligations — ou aux deux — à l'égard des Etats tiers. Ceci peut se produire dans le cas des traités conclus avec des Etats non membres ou d'autres organisations intergouvernementales en général, et plus particulièrement dans le cas des traités relatifs à des questions telles que les privilèges et immunités, ainsi qu'il est mentionné dans le commentaire de l'article 36 bis^{cc}.

6. Se référant à son expérience en la matière, il ne semble pas à la FAO que la question de la manière dont un Etat tiers doit donner son consentement à bénéficier des droits et à être soumis aux obligations nées de tels traités ait donné lieu à des problèmes.

7. Il pourrait cependant être utile de faire une distinction entre les traités, conclus par une organisation internationale, qui ont été officiellement approuvés par l'organe intergouvernemental compétent de cette organisation, et les traités conclus au niveau du secrétariat suivant des procédures moins officielles. Dans le premier cas, l'« admission » par des Etats tiers que l'application du traité peut entraîner des obligations aussi bien que des droits pour l'organisation peut être présumée. Par contre, dans le cas des nombreux traités qui sont conclus par les secrétariats des organisations internationales avec les Etats et d'autres organisations internationales, l'« admission » est moins claire. Toutefois, dans la mesure où ces derniers traités sont conclus en vertu de pouvoirs délégués au secrétariat, soit expressément soit implicitement, par l'acte constitutif ou les règles de l'organisation internationale concernée, on pourrait affirmer que les obligations naissant de ces traités s'appliquent automatiquement aux membres de l'organisation internationale du fait même de leur qualité d'Etats membres et sans qu'ils aient à « admettre » que l'application d'un traité particulier entraîne pour eux des obligations.

^{cc} *Annuaire... 1978*, vol. II (2^e partie), p. 150, commentaire de l'article 36 bis, par. 6.

C. — Observations d'autres organisations internationales

1. Conseil d'assistance économique mutuelle

[Original : russe]
[4 octobre 1980]

[...] Le secrétariat du Conseil d'assistance économique mutuelle a pris note avec satisfaction des importants travaux préparatoires concernant le projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales qui ont été effectués par la CDI.

1. Les articles 1 à 60 du projet, dont l'élaboration est en voie d'achèvement, sont dans l'ensemble satisfaisants et peuvent constituer une bonne base en vue de l'élaboration par la Commission d'un projet d'articles définitif sur cette question.

2. Par ailleurs, le projet contient un certain nombre de dispositions qui, de l'avis du secrétariat du CAEM, devraient être précisées. En particulier, le secrétariat du CAEM estime qu'il conviendrait que, pour la formulation définitive des articles concernant les réserves (art. 19 à 23), on parte du principe qu'il n'est pas de règle pour les organisations internationales d'accepter tacitement des réserves faites par des Etats ou par d'autres organisations internationales. A notre avis, le parallèle avec les Etats n'est pas fondé en pareil cas.

3. Le secrétariat du CAEM estime également qu'il conviendrait d'exclure du projet des dispositions qui imposaient à des Etats membres d'une organisation internationale des obligations découlant d'un traité conclu par elle sans qu'ils aient à y consentir expressément conformément au traité conclu par l'organisation.

2. Communauté économique européenne

[Original : anglais/français]
[11 février 1981]

I

La Communauté économique européenne rappelle que ses Etats membres^{dd} lui ont transféré leurs compétences dans certains domaines, en ce qui concerne notamment le commerce extérieur, la politique agricole commune, y compris la gestion et la conservation des ressources de la pêche, et certains aspects de la protection et de la préservation de l'environnement.

Le projet d'articles en question a été rédigé sur la base de la Convention de Vienne de 1969 et complète cette convention du point de vue de la mise en application du droit des traités à l'égard des organisations internationales. La Communauté, étant dotée de la personnalité juridique internationale et ayant en droit international la capacité de conclure des traités avec des Etats et autres organisations, doit donc être traitée en conséquence.

Le pouvoir de conclure des traités conféré à la Communauté ne se limite pas aux cas explicitement prévus à cette fin par le Traité de Rome^{ee}. Ce pouvoir peut être étendu dans des nouveaux domaines dans les conditions prévues par ce traité.

^{dd} Depuis le 1^{er} janvier 1981, la Communauté est composée des dix Etats membres suivants : Allemagne, République fédérale d'; Belgique; Danemark; France; Grèce; Irlande; Italie; Luxembourg; Pays-Bas et Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

^{ee} Traité instituant la Communauté économique européenne (Rome, 25 mars 1957), Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 294, p. 17.

II. — OBSERVATIONS GÉNÉRALES

1. La Communauté se félicite de ce que le principe de base qu'a fait sien la CDI veut que le projet d'articles soit aussi proche que possible du texte de la Convention de Vienne de 1969. Il ressort des débats qui ont eu lieu au sein de la Commission qu'il n'est toutefois pas toujours possible de transposer les dispositions de la Convention de Vienne. Il est néanmoins important que le principe de base soit maintenu afin d'empêcher que le nouvel instrument juridique ne soit de nature à saper les principes codifiés dans la Convention de Vienne.

2. La Communauté accorde son appui à la recommandation émanant de divers membres de la Sixième Commission de l'Assemblée générale des Nations Unies et qui est favorable, en diverses situations, à l'adoption d'une version simplifiée du projet d'articles. Il s'agit notamment des articles 20 *bis*, 47, 54 et 57, qui constituent des exemples d'une rédaction inutilement compliquée, et dans lesquels un principe relativement simple est noyé dans les obscurités de l'énumération des cas auxquels il s'applique.

3. Eviter des changements de rédaction compliqués et laborieux par rapport au modèle de la Convention de Vienne est un bon principe. Les organisations internationales diffèrent notablement les unes des autres du point de vue de leur statut juridique, de leurs fonctions, des compétences qui leur sont conférées et de leurs structures, ainsi que de leur capacité de conclure des traités. La Commission était elle-même consciente de ce fait, à preuve l'adoption par elle d'une définition large des organisations internationales, définition qui couvrirait clairement la Communauté économique européenne; une telle acception est également à la base de la décision de la Commission de résoudre différents problèmes essentiels au moyen d'une référence aux actes constitutifs, aux décisions et aux résolutions pertinents, ainsi qu'à la pratique bien établie de l'organisation. Une recherche trop poussée des différences entre Etats et organisations internationales conduirait, en tout état de cause, par trop à une situation dans laquelle le projet d'articles ne correspondrait pas à la pratique internationale tant établie qu'en voie d'établissement.

III. — COMMENTAIRES RELATIFS AUX DIVERS PROJETS D'ARTICLES

4. La Communauté préfère réserver ses commentaires à un nombre limité de projets d'articles qui lui semblent plus particulièrement la concerner. Ces commentaires doivent être envisagés à la lumière de ce qui est dit ci-dessus à la section I au sujet de la personnalité juridique internationales de la Communauté économique européenne ainsi que des observations générales contenues dans la section II.

Article 2, par. 1, al. j : utilisation des termes

5. La définition donnée dans cet alinéa de l'expression « règles de l'organisation » est importante. Nous rappelons qu'elle a été adoptée par la CDI lors de l'élaboration du projet d'article 27 relatif au droit interne d'un Etat, aux règles d'une organisation internationale et au respect des traités. Elle reprend l'article 1^{er}, par. 1, al. 34, de la Convention de Vienne de 1975. Ceci constitue une clarification utile et devrait être considéré comme un supplément à l'alinéa précédent du même article 2, par. 1, définissant ce qu'est une « organisation internationale ».

6. La définition donnée à l'article 2, par. 1, al. j, semble également nécessaire pour garantir une interprétation correcte des autres dispositions du projet d'articles, notamment du projet d'article 6 relatif à la capacité des organisations internationales de conclure des traités. La référence faite par celui-ci uniquement aux « règles pertinentes de cette organisation » serait acceptable pour la Communauté si elle était envisagée à la lumière de la clarification contenue dans le projet d'article 2, par. 1, al. j.

Article 9 : adoption d'un texte de traité

7. Le *paragraphe 1* de cet article pose comme règle générale que les traités sont conclus sur la base d'un accord entre les parties contractantes. Ce principe, qui reprend les dispositions de la Convention de Vienne de 1969, ne soulève aucune difficulté.

8. Le *paragraphe 2* n'exclurait pas les organisations internationales d'une pleine et entière participation aux conférences internationales convoquées en vue de l'adoption d'un traité. Toutefois, il serait inap-

proprié, comme il est indiqué dans le commentaire de la Commission, de laisser aux Etats la possibilité de se prononcer cas par cas pour ou contre une telle participation.

Deuxième partie, sect. 2 : réserves

9. La plupart des dispositions de cette section relatives aux réserves à l'égard des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre des organisations internationales reprennent les dispositions de la Convention de Vienne de 1969 en la matière. La Commission s'est toutefois efforcée d'introduire des distinctions en ce qui concerne le droit d'une organisation internationale soit à formuler des réserves soit à s'opposer aux réserves d'une autre partie contractante à un traité conclu entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales. Le projet d'article 19 *bis*, par. 2, et le projet d'article 19 *ter*, par. 3, limitent en l'espèce la capacité d'une organisation internationale, d'une part aux cas où « la réserve est expressément autorisée par le traité ou s'il est autrement convenu que la réserve est autorisée », d'autre part « 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 « si la participation de cette organisation à ce traité n'est pas essentielle à l'objet et au but du traité ».

10. On ne voit pas bien pourquoi la Commission a décidé que les organisations internationales ne devraient pas pouvoir se prévaloir des principes communément reconnus en ce qui concerne le droit à formuler des réserves et surtout le droit à s'opposer aux réserves formulées par d'autres parties contractantes à un traité. Par conséquent, la Communauté recommande que la Commission réexamine le projet d'article 19 *bis*, par. 2, et le projet d'article 19 *ter*, par. 3, en tenant compte notamment de la nécessité de ne pas introduire une différence de traitement entre les parties à des traités librement négociés, à moins qu'une telle distinction ne soit essentielle.

Troisième partie, sect. 4 : traités et Etats tiers ou organisations internationales tierces

11. Les dispositions prévues dans ce domaine soulèvent des questions importantes en ce qui concerne le statut des organisations internationales du point de vue des principes généraux du droit international. Deux aspects semblent être particulièrement intéressants :

a) D'une part, la position d'une organisation internationale vis-à-vis des traités conclus entre des Etats et ayant pour objet de conférer des pouvoirs à cette même organisation — ou à un organe de celle-ci — en vue de la mise en œuvre de ces traités; et

b) D'autre part, la position juridique des Etats membres d'une organisation internationale vis-à-vis des traités conclus par cette même organisation.

12. Nous ne commenterons que le second des aspects, à savoir la position juridique des Etats membres d'une organisation internationale, telle qu'elle est définie à l'article 36 *bis*; il s'agit d'un problème que la Commission a laissé ouvert dans l'attente des observations des Etats et des organisations internationales.

13. Aborder ce problème dans le projet d'articles est inéluctable. Il est impossible de pousser à l'extrême la fiction juridique qui veut qu'une organisation internationale soit en tant que telle indépendante et distincte de ses Etats membres, en prétendant que les Etats membres en tant que tels n'ont absolument rien à voir avec des traités valablement conclus par l'organisation à laquelle ils appartiennent. En réalité, une telle attitude équivaldrait à une approche philosophique basée sur l'assimilation d'une organisation internationale à une entité souveraine et indépendante, dotée de pouvoirs originaires, au même titre que les Etats.

14. La Communauté se trouve dans la situation suivante : dotée de la personnalité juridique l'autorisant au niveau international à conclure des traités qui lient ses institutions et les Etats membres. Nous nous référons ici à l'article 228 du Traité de Rome^{ff}. Les dispositions de cet article ne prétendent pas établir un principe général. Néanmoins, elles confirment, à l'égard des Etats qui y sont parties contractantes, la valeur juridique des traités conclus par l'organisation inter-

^{ff} *Ibid.*, p. 129.

nationale qu'ils ont instituée. On pourrait même dire que cette disposition du Traité de Rome est assimilable à une disposition de traité ayant pour objet d'accorder des garanties aux Etats non membres, garanties que les Etats en question acceptent en concluant un traité avec l'organisation. Toutefois, mis à part la situation particulière de la Communauté, il s'agit là de toute évidence d'un problème général qui se pose chaque fois qu'une organisation internationale envisage de conclure un traité avec un Etat tiers ou avec une autre organisation internationale. C'est plutôt sur les effets de tout traité auquel une organisation internationale a valablement souscrit qu'il conviendrait de se pencher. L'effet fondamental d'un tel traité est de créer des droits et des obligations entre les entités qui sont formellement parties au traité.

15. Le principe énoncé à l'article 36 *bis* sert actuellement à protéger l'Etat ou toute autre entité qui conclut un traité avec une organisation internationale, au même titre que le principe, jamais remis en question, du droit international, énoncé à l'article 27 de la Convention de Vienne de 1969, selon lequel, lorsqu'un traité est conclu entre des Etats, « une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ». Le projet d'article 36 *bis* n'a pas pour objet la question de la responsabilité d'une organisation internationale vis-à-vis du comportement de ses organes ou de ses Etats membres, mais plutôt les principes « élémentaires » relatifs aux droits et obligations desdits Etats membres. Néanmoins, la fonction sous-jacente de protection des intérêts de l'Etat qui est partie à un traité qu'il a en l'occurrence conclu avec une organisation internationale est la même. Il est donc surprenant de voir que des membres de la Commission ont soulevé des objections contre cet article au motif qu'il sert les objectifs et les intérêts de certaines organisations internationales existantes et de leurs Etats membres.

16. La Communauté souscrit pleinement aux principes qui sous-tendent le projet d'article 36 *bis*. Le texte, dans sa rédaction, présente néanmoins des inconvénients. Il convient de noter que le projet d'arti-

cle 36 *bis* ne prévoit pas expressément le cas où une organisation internationale, conjointement avec ses Etats membres, conclut un traité avec un Etat tiers ou une organisation tierce. Il est en effet fréquent, au moins pour la Communauté, qu'elle soit, conjointement avec ses Etats membres, partie contractante à un traité lorsque ce traité couvre des secteurs dans lesquels les compétences sont partagées. Cette situation d'« accords mixtes » est à titre d'exemple la situation de divers accords internationaux sur les produits de base⁸⁸. La Communauté considère qu'il devrait être clair que l'article 36 *bis* s'applique également, dans le cas d'accords mixtes, à ceux des droits et obligations contenus dans l'accord et rentrant dans la compétence de l'organisation internationale. Quant aux droits et obligations résultant spécifiquement des relations conventionnelles entre Etats membres de l'organisation et Etats non membres, il devrait être non moins clair qu'ils sont régis par la règle figurant à l'article 3, al. c, de la Convention de Vienne de 1969.

17. La dernière observation de la Communauté est que, dans le cas de ces accords mixtes, les Etats membres de l'organisation internationale ne seraient pas nécessairement des « Etats tiers » par rapport à ces accords; la Communauté attire en outre l'attention sur le fait qu'il est fâcheux d'appeler « Etats tiers » les Etats membres par rapport à une organisation dont ils sont membres.

18. La Communauté est prête à poursuivre ses travaux afin d'apporter à propos de l'article 36 *bis* les précisions ou les modifications qui permettraient d'éclairer son interprétation ou de tenir mieux compte des règles selon lesquelles la Communauté et ses Etats membres deviennent parties à des traités.

⁸⁸ Accord international sur le blé de 1971, Accord international sur le cacao de 1975, Accord international sur l'étain de 1975, Accord international sur le café de 1976 (tous modifiés ultérieurement) et Accord international sur le caoutchouc naturel de 1979.

ANNEXE III

Correspondance entre les articles du projet sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat adoptés définitivement par la Commission du droit international à sa trente-troisième session et les articles du projet sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités adoptés provisoirement à des sessions antérieures de la Commission

Désignation de l'article adopté définitivement à la trente-troisième session (1981) ^a	Désignation de l'article adopté en première lecture à la trente et unième session (1979) ou à la trente-deuxième session (1980) ^b	Désignation de l'article adopté provisoirement à des sessions antérieures ^c	Désignation de l'article adopté définitivement à la trente-troisième session (1981) ^a	Désignation de l'article adopté en première lecture à la trente et unième session (1979) ou à la trente-deuxième session (1980) ^b	Désignation de l'article adopté provisoirement à des sessions antérieures ^c
1	1	1	20	—	—
2	2	3	21	—	—
3	3	2	22	—	—
4	—	—	23	—	—
5	—	—	24	—	—
6	—	—	25	C	—
7	4	4	26	B	—
8	5	5	27	D	—
9	6	6	28	E	—
10	7	7	29	F	—
11	8	8	30	15	17
—	—	9	31	16	18
—	—	[11]	32	17	19
12	9	X	33	—	—
13	10	12	34	18	20
14	11	13	35	19	21
15	12	14	36	20	22
16	13	15	37	21	23
17	14	16	38	22	24
18	—	—	39	23	25
19	A	—			

NOTE. — Un tiret (—) dans une colonne indique qu'il n'y a, dans la série considérée, aucun article qui corresponde aux articles des autres séries.

^a Voir chap. II, sect. D, du présent rapport.

^b Les articles 1 à 23, A et B ont été adoptés par la Commission à sa trente et unième session (voir *Annuaire... 1979*, vol. II [2^e partie], p. 16 et chap. II, sect. B), les articles C à F à la trente-deuxième session (voir *Annuaire... 1980*, vol. II [2^e partie], p. 7 et suiv., par. 16).

^c Les articles 1, 2 3, al. a à d, et 4 à 8 ont été adoptés par la Commission à sa vingt-cinquième session (voir *Annuaire... 1973*, vol. II, p. 206 et suiv., doc. A/9010/Rev.1, par. 92). Les articles 3, al. e, 9, [11] et X ont été adoptés à la vingt-septième session (voir *Annuaire... 1975*, vol. II, p. 117 et suiv., doc. A/10010/Rev.1, par. 76). Les articles 3, al. f, et 12 à 16 ont été adoptés à la vingt-huitième session (voir *Annuaire... 1976*, vol. II [2^e partie], p. 118 et suiv., chap. IV, sect. B.2). Les articles 17 à 22 ont été adoptés à la vingt-neuvième session (voir *Annuaire... 1977*, vol. II [2^e partie], p. 60 et suiv., chap. III, sect. B.2). Les articles 23 à 25 ont été adoptés à la trentième session (voir *Annuaire... 1978*, vol. II [2^e partie], p. 126 et suiv., chap. IV, sect. B.2).

RÉPERTOIRE DES DOCUMENTS DE LA TRENTE-TROISIÈME SESSION

<i>Cotes</i>	<i>Titres</i>	<i>Observations et références</i>
A/CN.4/336	Ordre du jour provisoire	Reprographié. Pour l'ordre du jour adopté, voir ci-dessus chap. I ^{er} , par. 10.
A/CN.4/337	Nomination à des sièges devenus vacants. — Note du Secrétariat	Reproduit dans le volume II (1 ^{re} partie).
A/CN.4/337/Add.1	<i>Idem.</i> — Additif à la note du Secrétariat : liste de candidats et notice biographique	Reprographié.
A/CN.4/338 et Add.1 à 4	Observations des gouvernements concernant le projet d'articles sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités adopté par la CDI à ses trente et unième et trente-deuxième sessions	Reproduit dans le présent volume (annexe I).
A/CN.4/339 et Add.1 à 8	Observations des gouvernements et des principales organisations internationales concernant les articles 1 à 60 du projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales, adoptés par la CDI à ses vingt-sixième, vingt-septième, vingt-neuvième, trentième et trente et unième sessions	<i>Idem</i> (annexe II).
A/CN.4/340 [et Corr.1] et Add.1 [et Corr.1]	Troisième rapport sur les immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens, par M. Sompong Sucharitkul, rapporteur spécial	Reproduit dans le volume II (1 ^{re} partie).
A/CN.4/341 et Add.1	Dixième rapport sur la question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, par M. Paul Reuter, rapporteur spécial	<i>Idem.</i>
A/CN.4/342 et Add.1 à 4	Observations des gouvernements sur la première partie du projet d'articles sur la responsabilité des Etats pour faits internationalement illicites	<i>Idem.</i>
A/CN.4/343	Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens. — Renseignements et documentation présentés par les gouvernements — I ^{re} partie : réponses des gouvernements au questionnaire	Reproduit dans le volume de la Série législative des Nations Unies portant la cote ST/LEG/SER.B/20.
A/CN.4/343/Add.1	<i>Idem.</i> — II ^e partie : documentation présentée par les gouvernements en complément de leurs réponses au questionnaire	
A/CN.4/343/Add.2	<i>Idem.</i> — III ^e partie : documentation présentée par les gouvernements n'ayant pas répondu au questionnaire	
A/CN.4/343/Add.3 et 4	<i>Idem.</i> — I ^{re} partie : additifs	
A/CN.4/344 [et Corr.2]	Deuxième rapport sur le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité internationale (deuxième partie du projet d'articles), par M. Willem Ripha-gen, rapporteur spécial	Reproduit dans le volume II (1 ^{re} partie).
A/CN.4/345 et Add.1 à 3	Treizième rapport sur la succession d'Etats dans des matières autres que les traités, par M. Mohammed Bedjaoui, rapporteur spécial	<i>Idem.</i>
A/CN.4/346 et Add.1 et 2	Deuxième rapport sur la responsabilité internationale pour les conséquences préjudiciables découlant d'activités qui ne sont pas interdites par le droit international, par M. Robert Q. Quentin-Baxter, rapporteur spécial	<i>Idem.</i>
A/CN.4/347 [et Corr.2] et Add.1 et 2	Deuxième rapport sur le statut du courrier diplomatique et de la valise diplomatique non accompagnée par un courrier diplomatique, par M. Alexander Yankov, rapporteur spécial	<i>Idem.</i>
A/CN.4/L.326	Résumé thématique, établi par le Secrétariat, des débats de la Sixième Commission sur le rapport de la CDI durant la trente-cinquième session de l'Assemblée générale	Reprographié.
A/CN.4/L.327	Projet d'articles sur les traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre organisations internationales. — Textes adoptés par le Comité de rédaction : articles 1, 2 (à l'exception des alinéas <i>d</i> et <i>h</i> du paragraphe 1), 3, 4, et 6 à 18	Textes reproduits dans le compte rendu de la 1681 ^e séance (vol. I), par. 6 et suiv.
A/CN.4/L.327/Add.1	<i>Idem</i> : textes révisés de l'article 2, par. 1, al. c, et des articles 7, 9 et 17	Voir le compte rendu de la 1692 ^e séance (vol. I), par. 1 à 8.

Cotes	Titres	Observations et références
A/CN.4/L.327/Add.2	<i>Idem</i> : article 2, par. 1, al. <i>d</i> , et articles 5 et 19 à 26	Textes reproduits dans le compte rendu de la 1692 ^e séance (vol. I), par. 10 et suiv.
A/CN.4/L.328	Projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de biens, archives et dettes d'Etat. — Textes adoptés par le Comité de rédaction : articles 1 à 3, 3 <i>bis</i> , 3 <i>ter</i> , 4 à 17, 17 <i>bis</i> , et 18 à 23	<i>Idem</i> , 1692 ^e séance, (vol. I), par. 50 et suiv.
A/CN.4/L.328/Add.1	<i>Idem</i> : articles G à K et A	<i>Idem</i> , 1694 ^e séance, (vol. I), par. 29 et 32.
A/CN.4/L.328/Add.2	<i>Idem</i> : articles 3 <i>quater</i> , L, et B à F	<i>Idem</i> , par. 34 et suiv.
A/CN.4/L.329	Projet de rapport de la CDI sur les travaux de sa trente-troisième session : chap. I ^{er}	Reprographié. Le rapport a paru initialement comme <i>Documents officiels de l'Assemblée générale, trente-sixième session, Supplément n° 10 (A/36/16 et Corr.1)</i> . Le texte définitif fait l'objet du présent volume.
A/CN.4/L.330 et Add.1 à 6	<i>Idem</i> : chap. II	<i>Idem</i> .
A/CN.4/L.331 et Add.1 à 3	<i>Idem</i> : chap. III	<i>Idem</i> .
A/CN.4/L.332	<i>Idem</i> : chap. IV	<i>Idem</i> .
A/CN.4/L.333	<i>Idem</i> : chap. V	<i>Idem</i> .
A/CN.4/L.334	<i>Idem</i> : chap. VI	<i>Idem</i> .
A/CN.4/L.335	<i>Idem</i> : chap. VII	<i>Idem</i> .
A/CN.4/L.336 et Corr.1 et Add.1 et 2	<i>Idem</i> : chap. VIII	<i>Idem</i> .
A/CN.4/L.337	Immunités juridictionnelles des Etats et de leurs biens : texte des articles 7 à 10 proposés par le Rapporteur spécial le 9 juin 1981	Reproduit dans le présent volume (chap. VI, par. 226).
A/CN.4/L.338	Projet de rapport de la CDI sur les travaux de sa trente-troisième session : annexes	Reprographié.
A/CN.4/SR.1643 à SR.1697	Comptes rendus analytiques provisoires des 1643 ^e à 1697 ^e séances de la CDI	Reprographié. Le texte définitif figure dans le volume I.

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 الى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك او في جنيف .

如何获取联合国出版物

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.
