

Document:-
A/CN.4/SR.1155

Compte rendu analytique de la 1155e séance

sujet:
Succession d'Etats en matière de traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1972, vol. I

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

Etats. Il s'agit principalement d'une question de terminologie ; l'expression « nouvel Etat » pourrait éventuellement être remplacée, par exemple, par « Etat qui vient d'accéder à l'indépendance », expression qui, toutefois, est assez lourde à manier du point de vue de la rédaction.

39. M. BARTOŠ signale que quand on a proclamé l'indépendance de l'Inde et la création du Pakistan¹¹, il a été stipulé que l'Inde serait considérée comme l'ancien Etat et le Pakistan, comme le nouvel Etat.

40. Cette distinction a aussi été faite à la Sixième Commission, qui a estimé que l'Inde conservait sa qualité de membre de l'Organisation des Nations Unies, tandis que le Pakistan devait présenter une demande d'admission. Il a également été établi que le Pakistan n'était pas lié par les traités précédemment conclus par l'Inde. Les organes de l'ONU ont donc considéré que cette question délicate devait être traitée séparément dans le cas du Pakistan, tandis que pour l'Inde elle était résolue *ipso facto* par le traité entre le Royaume-Uni et l'Inde.

La séance est levée à 12 h 25.

¹¹ Voir *British and Foreign State Papers*, vol. 147, p. 158.

1155^e SÉANCE

Mercredi 10 mai 1972, à 10 h 10

Président : M. Richard D. KEARNEY

Présents : M. Ago, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Bilge, M. Castañeda, M. Hambro, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Rosides, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Succession d'Etats en matière de traités

(A/CN.4/202 ; A/CN.4/214 et Add.1 et 2 ; A/CN.4/224 et Add.1 ; A/CN.4/249 ; A/CN.4/256)

[Point 1 a de l'ordre du jour] (*suite*)

DISCUSSION GÉNÉRALE

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à entamer la discussion générale du projet d'articles rédigé par le Rapporteur spécial.

2. M. TABIBI, après avoir remercié le Rapporteur spécial pour sa présentation claire et scientifique du sujet, dit qu'il approuve sa manière de voir, sauf en ce qui concerne un ou deux articles.

3. Il étudie lui-même la question de la succession d'Etats depuis l'accession de l'Inde à l'indépendance en

1947, qui a influé sur les relations conventionnelles de son pays avec les pays du sous-continent, ainsi qu'avec le Royaume-Uni. En tant que membre de la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements et de la Commission du droit international, il en est venu à douter de plus en plus qu'il soit nécessaire ou utile d'examiner dans sa totalité la question de la succession d'Etats en matière de traités et d'établir des règles sur le modèle de la Convention de Vienne sur le droit des traités. A son avis, on risquerait ainsi d'établir des régimes analogues à ceux des droits internes, ce qui ne servirait peut-être qu'à susciter des difficultés au lieu de résoudre les problèmes que pose la succession.

4. Il croit que la Commission serait plus avisée de s'en tenir à un terrain plus ferme et de concentrer son attention sur les instructions contenues dans les résolutions 1765 (XVII) et 1902 (XVIII) adoptées par l'Assemblée générale respectivement en 1962 et 1963. Autrement dit, elle s'efforcerait d'établir des règles sur la succession en matière de traités, en se fondant sur la pratique des nouveaux Etats indépendants. Après tout, ce n'est que depuis que les Nations Unies existent qu'on trouve une structure plus ou moins uniforme dans ce domaine, en particulier pour la succession en matière de traités multilatéraux.

5. Il serait préférable de s'en tenir aux troisième, quatrième et cinquième rapports du Rapporteur spécial au lieu de s'occuper de certaines règles énoncées dans son deuxième rapport (A/CN.4/214)¹, telles que l'article 2 (Partie de territoire passant de la souveraineté d'un Etat sous celle d'un autre Etat) et l'article 3 (Traité portant dévolution d'obligations ou de droits conventionnels du fait d'une succession) et même dans une certaine mesure l'article 4 (Déclaration unilatérale de l'Etat successeur). Pour justifier ce point de vue, M. Tabibi s'appuie surtout sur le fait qu'en 1963 la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements a souligné, au paragraphe 6 de son rapport, qu'il était « nécessaire d'attacher une attention particulière aux problèmes de succession résultant de l'émancipation de nombre de pays et de la naissance d'un très grand nombre de nouveaux Etats après la seconde guerre mondiale » et a soutenu, en outre, qu'il y avait « lieu de consacrer une attention particulière aux problèmes intéressant les nouveaux Etats et d'examiner l'ensemble du sujet en tenant compte des besoins du monde contemporain et des principes énoncés par la Charte des Nations Unies »². C'est aussi à cet avis que l'Assemblée générale s'est rangée.

6. La question de la succession d'Etats en matière de traités est difficile et complexe ; les régimes sont différents suivant les types de traités et la pratique des Etats a varié, d'où l'établissement de règles contradictoires. En particulier, la Commission doit éviter de tenter d'instituer des régimes fondés sur la pratique coloniale, dans laquelle les éléments fondamentaux de la succession, à savoir les traités, étaient la plupart du temps « iné-

¹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1969, vol. II, p. 45.

² *Ibid.*, 1963, vol. II, p. 272.

gaux » et illégaux, étant donné que les intérêts coloniaux dominaient.

7. Dans sa déclaration liminaire, le Rapporteur spécial a exprimé l'avis que la solution des problèmes de succession en matière de traités devait être cherchée dans le cadre du droit des traités, dont il estime que c'est là un aspect particulier. Or, le mandat proposé par la Sous-Commission et adopté par la Commission en 1963 indiquait expressément que « 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 »³.

8. En adoptant le projet de la Convention historique de Vienne sur le droit des traités⁴, la Commission a adopté une série de règles utiles, mais il ne faut pas oublier que ces règles prévoient dans la partie V, section 2, consacrée à la nullité des traités, toute une série d'exceptions et de réserves, telles que les articles 48 (erreur), 49 (dol), 50 (corruption du représentant d'un Etat), 51 (contrainte exercée sur le représentant d'un Etat), 52 (contrainte exercée sur un Etat par la menace ou l'emploi de la force), 53 (traités en conflit avec une norme impérative de droit international général [*jus cogens*]), 61 (survenance d'une situation rendant l'exécution impossible), 62 (changement fondamental de circonstances), et bien d'autres. En conséquence, si la Commission veut chercher des solutions aux problèmes de succession dans le cadre de la Convention de Vienne, il s'agit de savoir si elle doit appliquer les mêmes réserves et les mêmes règles de nullité que celles qui sont prévues dans cette convention. Il semblerait que si les règles relatives à la succession devaient s'inspirer de la Convention de Vienne, la Commission devrait adopter un texte qui serait en fait un autre chapitre de cette Convention et omettre toute règle indépendante pouvant exister dans le domaine de la succession d'Etats.

9. L'article premier (Expressions employées) du deuxième rapport du Rapporteur spécial pourrait être utilisé provisoirement pour la discussion, mais M. Tabibi préférerait attendre, pour présenter ses observations, que la Commission ait examiné le projet d'articles dans son ensemble.

10. En ce qui concerne l'article 2 (Partie de territoire passant de la souveraineté d'un Etat sous celle d'un autre Etat), la question des frontières est une question particulièrement explosive dans toutes les régions du monde et on ne saurait la résoudre en proposant des règles sur la succession d'Etats.

11. Lorsque la Sixième Commission a été saisie, en 1968, des premier et deuxième rapports du Rapporteur spécial, elle a déclaré dans son rapport à l'Assemblée générale (A/7370, par. 58) : « En revanche, on a fait valoir que les traités relatifs aux frontières, imposés par les puissances coloniales contre les vœux des peuples des territoires assujettis devaient être considérés comme

contraires à la règle *pacta sunt servanda*, au principe fondamental de l'autodétermination, qui est un principe du *jus cogens*, et aux résolutions 1514 (XV) et 1654 (XVI) de l'Assemblée générale... On a estimé que la question des frontières étant une question de caractère hautement politique, la Commission du droit international ne devait pas conférer de valeur juridique à des situations particulières qui étaient de la compétence d'autres organes des Nations Unies⁵. » Au cours des vingt-troisième et vingt-quatrième sessions de l'Assemblée générale, beaucoup de délégués ont été d'avis que la Commission devait soit supprimer complètement l'article 2, en raison de ses liens étroits avec les traités à effets « territoriaux » ou « localisés », soit l'examiner avec cette dernière question.

12. M. Tabibi a aussi des réserves à formuler au sujet de l'article 3 (Traités portant dévolution d'obligations ou de droits conventionnels du fait d'une succession), car il s'agit le plus souvent d'une institution particulière au Royaume-Uni. En fait, les puissances coloniales ont eu souvent recours à des traités de dévolution lors de l'accession à l'indépendance d'anciennes colonies afin d'obtenir des concessions contraires au principe de l'autodétermination et aux intérêts des Etats tiers. En outre, alors que les traités de dévolution multilatéraux présentent une certaine uniformité, les traités de dévolution bilatéraux sont loin d'être uniformes et la pratique à leur égard varie considérablement.

13. M. AGO approuve l'angle sous lequel le Rapporteur spécial a choisi de traiter le sujet, c'est-à-dire, comme il l'a indiqué dans son premier rapport (A/CN.4/202)⁶, de rechercher la solution des problèmes de « succession » en matière de traités dans le cadre du droit des traités plutôt que dans celui d'un droit général de la « succession » d'Etats. Il ne peut que souscrire à l'argument selon lequel le choix est justifié non seulement par la pratique des Etats, mais par les doutes que l'on peut avoir quant à l'existence même d'une institution de la « succession » des Etats.

14. Peut-être la Commission sera-t-elle même amenée à modifier le titre du projet d'articles, car ce n'est pas à proprement parler de succession d'Etats qu'il s'agit, mais plutôt d'une question de droit des traités, celle de savoir quel sort doit être réservé à un traité lorsqu'il y a changement de souveraineté sur un territoire ou lorsque l'un des sujets qui avait conclu un traité, ou participé à sa conclusion, ou adhéré ultérieurement au traité est remplacé par un autre sujet de droit international. La difficulté tient à ce que ce changement de situation matérielle peut être dû à toutes sortes d'événements fort différents : association, comme ce fut le cas lors de la formation de l'Empire germanique ou de l'Etat italien ; dissociation, comme l'empire des Habsbourg et l'Empire britannique en donnent des exemples ; séparation, comme dans le cas de la formation d'un Etat sur la base

³ *Ibid.*, par. 10.

⁴ 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.

⁵ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, Annexes*, vol. II, point 84 de l'ordre du jour, document A/7370, par. 58.

⁶ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 90, par. 9.

d'une ancienne province ou d'une ancienne colonie ; ou simple transfert d'un territoire d'un Etat déjà existant à un autre Etat déjà existant. Il y a donc lieu de tenir compte, dans cette pluralité de situations, des éléments unitaires, c'est-à-dire qui se présentent toujours de la même manière, et des éléments non unitaires, c'est-à-dire qui ne sont pas les mêmes selon les situations. Diverses parties du projet pourraient leur être respectivement consacrées.

15. Dans son étude du sujet traité par sir Humphrey Waldock comme celui qui a été confié à M. Bedjaoui, la Commission devra soigneusement éviter de transposer dans le droit international des théories, des points de vue, des critères de droit interne. En droit interne, la question de la succession est réglée par la loi, qui prévoit, dans certaines conditions, le passage automatique de certains droits et de certaines obligations d'un sujet à un autre. La même situation existe-t-elle en droit international entre deux Etats ? Une réponse affirmative doit vraisemblablement être donnée pour les traités réglant la situation de certaines régions déterminées, par exemple les traités régissant le statut des zones franches autour de Genève, conclus à l'origine entre la république de Genève et le royaume de Sardaigne et dont les effets ont été plus tard transférés à la France.

16. Il est douteux qu'il existe, en droit international, d'autres exemples comparables. On ne peut en tout cas pas parler de l'existence d'une règle coutumière de caractère général prévoyant le passage des obligations conventionnelles internationales d'un Etat à un autre. Cela est d'ailleurs encore plus vrai lorsqu'il s'agit de succession dans les matières autres que les traités. Même dans ce cas, ce que l'on décrit parfois comme un problème de succession n'est en réalité qu'un problème d'application automatique des règles coutumières générales à tout Etat nouveau. A regarder les choses de près, ce que la Commission est, en fait, appelée à examiner dans certaines hypothèses est le contenu de certaines règles coutumières, notamment en matière de traitement des étrangers, et leur application dans certaines conditions de fait. Cependant, il n'y a pas là, à proprement parler, un problème de succession, c'est-à-dire de transmission de droits et d'obligations d'un sujet de droit international à un autre.

17. L'une des difficultés fondamentales du sujet traité par le Rapporteur spécial est de déterminer ce qu'est un Etat nouveau. La première question qui se pose est celle de savoir s'il y a une grande différence de situation entre un Etat nouveau et un autre. La deuxième est celle de savoir quand il y a Etat nouveau. Par exemple, on discute encore aujourd'hui de la question de savoir si l'Etat italien a remplacé le Royaume de Sardaigne ou s'il en est la continuation et quelle est, dans ce cas, la situation par rapport aux traités.

18. M. Ago approuve la réserve que sir Humphrey Waldock a faite au sujet du droit des organisations internationales. Il se peut qu'il y ait, dans l'acte constitutif d'une organisation, une disposition, allant au-delà d'une simple règle coutumière, qui prévoit le cas de la succession d'Etats. Les pratiques et les règles établies par

chaque organisation internationale doivent être respectées.

19. M. Ago approuve également la position prise par sir Humphrey Waldock à l'égard des traités de dévolution. Il peut découler de ces traités des droits et des obligations pour les deux parties en cause mais non pour les Etats tiers. L'Etat nouveau peut être tenu d'adopter, par rapport à l'ancien Etat métropolitain, une certaine attitude à l'égard des traités conclus par ces derniers, mais les Etats tiers ne peuvent exiger qu'il le fasse. C'est un rapport bilatéral qui s'établit entre l'ancienne métropole et l'Etat nouveau.

20. En ce qui concerne la déclaration unilatérale, il est vrai qu'il y a, comme le dit le Rapporteur spécial dans son deuxième rapport, une différence fondamentale entre les traités bilatéraux et les traités multilatéraux. Dans un traité bilatéral, et probablement dans certains traités multilatéraux restreints, une déclaration unilatérale n'a qu'une valeur d'offre tandis que dans les traités multilatéraux de caractère général, une sorte d'offre de la part des Etats anciens est présumée exister dans le traité même et la déclaration unilatérale constitue alors un consentement, qui a pour effet de réaliser l'accord.

21. M. Ago approuve l'orientation que le Rapporteur spécial a choisi de donner à l'étude du sujet et il est prêt à examiner le projet article par article. Comme il l'a déjà dit, ce projet, dans son esprit, ne concerne pas tant la succession en matière de traités que certains aspects particuliers du droit des traités, relatifs aux changements de souveraineté sur un territoire donné.

22. M. REUTER approuve sans réserve la méthode qu'a choisi de suivre sir Humphrey Waldock. En effet, on peut trouver dans la pratique internationale suffisamment d'arguments pour justifier n'importe quelle thèse et sir Humphrey Waldock a eu raison de prendre le droit des traités comme base de départ. C'est avec raison aussi qu'il est parti de l'hypothèse de l'Etat nouveau, qui est la plus simple et la mieux connue.

23. Pour ce qui est du fond, on se trouve en présence de deux principes : la personnalité de l'Etat et l'absence d'effet des traités à l'égard des tiers. Il n'est pas surprenant de retrouver exactement dans les articles ce qu'on y a placé par hypothèse, c'est-à-dire la solution de la table rase. Comme l'a fort bien dit M. Ago, il n'y a pas de succession d'Etats en matière de traités. C'est une solution qui, pour la grande majorité des nouveaux Etats, correspond à des aspirations politiques, une solution qui tient compte du fait qu'aujourd'hui encore, en matière de succession, l'hypothèse de la décolonisation est présente à tous les esprits. Les articles élaborés par sir Humphrey Waldock satisfont ces aspirations à la décolonisation puisqu'ils reviennent à dire que tout nouvel Etat naît libre, sans obligation. M. Reuter approuve le Rapporteur spécial sur ce plan aussi.

24. Toutefois, il y a d'autres difficultés, notamment celle des effets des traités à l'égard des tiers. Lorsqu'elle a examiné le projet d'articles sur le droit des traités, la Commission a, pour ainsi dire, escamoté la difficulté, en proclamant sans grandes discussions le principe de l'absence d'effets à l'égard des tiers, sans doute avec

raison puisque la Conférence de Vienne a ultérieurement confirmé cette thèse. Cependant, si les nouveaux Etats souhaitent naître libres, il n'en reste pas moins qu'ils se trouvent dans une situation de fait, réglée par traités, celle des frontières dans lesquelles ils naissent, et la question se pose de savoir comment la rendre obligatoire ou quelles sont les dérogations à prévoir. Le problème des frontières coloniales est un problème politique énorme, un problème qui existe et qu'il ne sert à rien de ne pas vouloir étudier, fût-ce pour parvenir à la conclusion qu'il déborde du cadre de celui dont la Commission est saisie, qu'il faut le placer sur un autre plan et, par conséquent, réserver toutes les solutions possibles.

25. Il en est de même de certaines graves difficultés évoquées par d'autres orateurs. Si l'article 2 proposé par le Rapporteur spécial, qui concerne la règle de la variabilité des frontières, est inspiré très justement par la personnalité de l'Etat, il pose un problème, qui dépasse le droit des traités et le cadre même de l'abstraction juridique, qui est celui des réalités sociales, sociologiques, économiques et financières à prendre en considération dans toutes transformations des Etats. Certes, ces réalités sont reléguées au deuxième plan dans le problème qui occupe la Commission, mais on ne peut oublier que si l'Autriche a refusé, en 1919, de se considérer comme le successeur de l'empire des Habsbourg, c'était pour des raisons essentiellement économiques et financières.

26. M. Reuter note en passant que la Commission décide, pour la deuxième fois, de réserver les « règles pertinentes » des organisations internationales. Il aura plus tard l'occasion de demander à la Commission de se souvenir de cette attitude constante qui a été la sienne et qui marque une sorte de limite à son œuvre de codification devant le phénomène particulier non de l'organisation internationale en général mais bien de chacune des organisations internationales en particulier.

27. M. QUENTIN-BAXTER, après avoir félicité le Rapporteur spécial pour ses excellents rapports, reconnaît qu'il a lui aussi rencontré certaines difficultés en étudiant le sujet mal défini de la succession d'Etats en matière de traités. En sa qualité de juriste accoutumé à suivre le fil de l'héritage de son propre pays en matière de traités, il a été frappé par le caractère morose de la règle proposée à l'article 13 du quatrième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/249). Dans le domaine des traités multilatéraux, le principe de la table rase n'est pas une perte pour l'Etat nouveau, qui peut à volonté établir son droit de succession. Toutefois, dans le domaine des traités bilatéraux, le principe de la table rase, joint à celui de l'égalité entre les parties, peut priver un nouvel Etat de toutes les utiles relations conventionnelles qui s'inscrivent déjà dans son droit et sa pratique. Aux termes de l'article 13, la règle du consentement exclut tout héritage sous forme de transmission de droits ou d'obligations à un Etat nouveau en vertu de traités bilatéraux conclus par son prédécesseur.

28. Cette idée s'écarte tellement de la manière de penser des administrateurs qu'il est nécessaire d'examiner la question des rapports entre les règles du droit et celles de la pratique administrative. Du point de vue pratique, évidemment, il n'est pas douteux qu'aucun traité bila-

téral ne saurait exister sans la volonté des parties ; or, comme la plupart des traités bilatéraux peuvent être dénoncés à bref délai, il serait vain que l'une des parties cherche à faire appliquer la succession à un traité bilatéral. C'est cependant un problème véritable que de savoir si ces limitations pratiques justifient l'existence d'une règle de droit négative, ou si la masse de la pratique favorable à la continuité doit être confirmée par une présomption légale en faveur de cette continuité.

29. Il n'y a pas de domaine des relations entre Etats où la pratique soit plus tolérante, ou qui nécessite davantage ce que le Rapporteur spécial a appelé une « marge d'appréciation ». Après tout, derrière la question de la remise en vigueur des traités bilatéraux, se profile toujours l'ombre de la doctrine *rebus sic stantibus*. Il y a quelques années, le propre gouvernement de M. Quentin-Baxter a invoqué un accord d'extradition qui avait été conclu entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis en 1842, soit deux ans seulement après la fondation de la colonie de la Nouvelle-Zélande. Les Etats-Unis auraient eu toute raison de soutenir qu'au moment de la conclusion de ce traité, les parties n'envisageaient pas que le gouvernement néo-zélandais serait jamais amené à formuler une demande d'extradition ; ou encore les Etats-Unis auraient pu faire observer, d'un point de vue plus technique, qu'une demande ainsi présentée devrait porter le seing et le sceau d'un ministre d'Etat du Royaume-Uni. Pourtant, dans la pratique, le fait de la succession n'est pas mis en doute dans les cas de ce genre et aucun obstacle n'empêche un arrangement entre les parties.

30. Le point de droit est de savoir si cette pratique, apparemment conforme au comportement des Etats, procède de l'idée qu'il n'y a pas de présomption de transmission ou d'héritage dans le cas d'un nouvel Etat. M. Quentin-Baxter, pour sa part, n'est pas de cet avis. Selon lui, le nouvel Etat, étant un successeur, hérite véritablement de quelque chose. Par exemple, le gouvernement néo-zélandais continue à appliquer divers traités bilatéraux dont la conclusion remonte à plus d'un siècle, sans prendre l'initiative de consulter les autres parties sur le point de savoir si elles considèrent ces traités comme toujours en vigueur.

31. Bien entendu, on peut souvent inférer la persistance d'une relation conventionnelle bilatérale du comportement des parties, qui conservent un instrument d'application dans leur droit interne ; cependant, même ce genre de critère risque d'être compromis par une insistance excessive sur le concept de novation. Par exemple, dans le cas de traités d'extradition, les Etats font généralement preuve d'une prudence particulière. Tant au Royaume-Uni qu'en Nouvelle-Zélande, c'est une condition de l'application de tout traité de ce genre qu'il soit incorporé au droit interne et l'on doit établir que le traité est en vigueur au moment où l'on invoque ses dispositions. Il ne suffit pas de prouver qu'à la suite d'une succession d'Etats le traité *pourrait* être encore en vigueur, ou qu'on l'applique *comme* s'il était en vigueur.

32. Le dilemme, sous sa forme générale, apparaît bien dans deux aspects des accords de dévolution. Ceux-ci

ont été utilisés, surtout par le Royaume-Uni qui entendait systématiser la pratique suivie par les plus anciens des *dominions* britanniques au moment où ceux-ci accédaient au statut d'Etats distincts, pour aider les Etats indépendants depuis peu à revendiquer leur juste héritage. Comme on le comprend aisément, les accords de dévolution sont tombés en disgrâce, car ils ne peuvent pas obliger les Etats tiers et ils semblent entraver la liberté d'action des Etats qui viennent d'accéder à l'indépendance. La pratique, plus récente encore, de l'application provisoire peut être considérée comme un expédient artificiel, qu'impose aux nouveaux Etats la nécessité de concilier l'affirmation de leur indépendance souveraine avec leur désir de revendiquer la succession à un certain nombre de droits et d'obligations d'origine conventionnelle. La codification doit avoir pour objet de prévoir une règle qui élimine ce faux conflit et qui donne aux nouveaux Etats le sentiment de pouvoir sans hâte et en toute sécurité dresser l'inventaire de leur héritage conventionnel.

33. De toute manière, il convient de souligner que la règle de la table rase énoncée à l'article 6 (A/CN.4/224) pourrait être appréciée dans le contexte du commentaire de l'article 13, autant que dans celui de l'article 6 lui-même. Quand on aura défini la règle de l'article 6, la règle de l'article 13 et plusieurs autres dispositions du projet s'ensuivront avec une fatalité logique. De même, on peut prédire que les commentaires des articles à venir auront également une portée du point de vue de l'article 6. M. Quentin-Baxter partage donc l'avis des orateurs qui ont estimé qu'il fallait connaître la fin du projet pour se faire vraiment une opinion sur son commencement.

34. M. CASTAÑEDA déclare à propos de l'article 7 qu'il ne croit pas qu'on puisse dire que le droit d'un nouvel Etat de notifier sa succession à l'égard des traités multilatéraux ait sa source juridique dans le droit des traités, puisque ce droit de notification pourrait être considéré comme allant à l'encontre de la règle *res inter alios acta*. Dans la pratique, le droit de notification s'est établi par la coutume et son origine est à rechercher, non pas dans le droit des traités, mais dans le droit de succession tel qu'il procède de la pratique des Etats.

35. Le PRÉSIDENT fait observer que le commentaire du Rapporteur spécial sur l'article 18 (Anciens Etats protégés, territoires sous tutelle et autres territoires dépendants) [A/CN.4/256] commence par le passage suivant : « Avant toute chose, on peut se demander si la codification du droit de la succession d'Etats dans les années 1970 doit inclure des dispositions relatives aux territoires dépendants. Un traité énonçant des règles de succession en matière de traités ne lierait pas une partie en ce qui concerne un acte ou fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie ou une situation qui avait cessé d'exister à cette date. S'agissant de tout acte, fait ou situation antérieurs, les parties ne seraient tenues que par des règles auxquelles elles auraient été soumises en vertu du droit international, indépendamment de la Convention. En conséquence, eu égard à la disparition progressive des territoires dépendants, et au droit moderne relatif à l'auto-

détermination consacré par la Charte, on peut soutenir que l'omission de dispositions concernant les territoires dépendants est à la fois juridiquement justifiable et politiquement préférable. »

36. A son avis, restreindre cette clause, comme le fait la dernière phrase, aux territoires dépendants impose une limitation trop grande à la portée du commentaire ; on pourrait aussi bien écrire : « Eu égard à la disparition progressive des colonies et au droit moderne relatif à l'autodétermination, l'omission de dispositions concernant les nouveaux Etats peut se justifier. »

37. Si les articles envisagés entrent en vigueur dans le cadre d'une convention, quelle incidence auront-ils sur les relations entre des Etats qui seront parties à la convention et un nouvel Etat ? Le président incline à croire que la Commission établit une série de règles qui, sous la forme d'un traité, seraient assez singulières, car elles se rapportent à un ensemble de problèmes auxquels elles ne peuvent s'appliquer, à moins qu'elles ne soient intégrées au droit coutumier. Cela pose la question de savoir s'il convient d'adopter une convention rien que pour faire appliquer le droit coutumier. L'affaire du *Plateau continental de la mer du Nord*⁷, en particulier, ne contribue pas à étayer la thèse du droit coutumier « instantané ».

38. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) résumant le débat général, dit que le point soulevé par le Président l'avait été à propos de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités et peut l'être, en fait, à propos de n'importe quel instrument de codification ou presque. Même lorsque les conventions de codification sont un grand succès, leur ratification prend du temps, si bien que l'intérêt de l'instrument de codification est, par nécessité, limité. La difficulté tient à la méthode adoptée, qui consiste à utiliser comme instrument de codification un traité multilatéral ordinaire.

39. Cependant, cela n'altère guère l'intérêt de l'œuvre de codification. Certes, dans l'affaire du *Plateau continental de la mer du Nord*, la Cour internationale de Justice n'a pas considéré que le principe énoncé à l'article 6 de la Convention de Genève de 1958 sur le plateau continental⁸ fût l'expression d'une règle de droit international coutumier. Cependant, certains éléments particuliers entraient en jeu dans cette affaire, qui ne s'appliquent pas aux conventions de codification de manière générale.

40. La Cour internationale de Justice s'est fondée, dans une affaire récente, sur les dispositions de l'un des articles de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités, qu'elle a considéré comme l'expression d'une règle de droit international déjà en vigueur. La pratique des Etats montre qu'il arrive même que l'on se fonde sur des travaux de codification qui sont encore en cours au sein de la Commission du droit international.

41. Puisque l'œuvre de codification semble consister en un processus assez mystérieux d'unification de l'opinion juridique en ce qui concerne les règles de droit international, la Commission ne fera pas fausse route en

⁷ C.I.J. Recueil 1969, p. 3.

⁸ Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 499, p. 317.

cherchant des bases de codification, même si certaines des règles qu'elle codifie ne doivent entrer en vigueur qu'en tant que clauses d'un traité, dans un avenir quelque peu éloigné.

42. Pour répondre aux observations de M. Tabibi, sir Humphrey doit commencer par dissiper à l'avance un malentendu possible. La règle de la « variabilité des limites territoriales des traités » que l'on trouve dans le projet d'article 2 de son deuxième rapport (A/CN.4/214), n'a rien à voir avec le problème des traités définissant des frontières ; c'est un principe reconnu de droit international, qui régit les conséquences à l'égard des traités en général du passage d'une partie de territoire qui n'est pas elle-même un Etat sous la souveraineté d'un Etat qui existe déjà.

43. En fait, le point soulevé par M. Tabibi relève davantage de l'article 4 (Frontières établies par des traités), contenu dans le premier rapport de sir Humphrey (A/CN.4/202). Cet article formule une réserve d'ordre général au sujet de l'effet des projets d'articles sur les frontières établies par des traités avant que ne se présente un cas de succession. Cet article a été, évidemment, laissé de côté pour le moment, de même qu'un groupe de quatre articles contenus dans son premier rapport, mais il va de soi que sir Humphrey devra, le moment venu, présenter une proposition afin de régler le problème.

44. M. Tabibi a également soulevé la question des traités inégaux à propos des accords de dévolution. Sir Humphrey, quant à lui, s'est efforcé d'éviter ce problème, qui relève des dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités qui concernent la menace ou l'emploi de la force pour obtenir la conclusion d'un traité. Il a évoqué la question des accords de dévolution dans la mesure seulement où ils touchent à la succession.

45. Sir Humphrey a beaucoup apprécié l'exposé de M. Ago. Il souscrit sans réserve à l'idée que la Commission ne doit pas partir du point de vue que les traités sont un héritage ; mais il ne va pas non plus jusqu'à dire qu'il ne peut y avoir en aucun cas transmission de droits et d'obligations. Il veut simplement éviter les confusions auxquelles pourraient donner lieu les analogies avec le droit interne.

46. L'important, c'est qu'il existe un lien juridique entre un traité et un territoire, du fait que le traité a été appliqué antérieurement audit territoire. Dans le cas d'un traité multilatéral général, ce lien juridique donne au nouvel Etat le droit d'opter pour le maintien du traité. Au cours des débats d'une session antérieure M. Rosenne, alors membre de la Commission, avait déclaré qu'il s'agissait d'une novation, que le nouvel Etat n'avait, en réalité, aucun droit en la matière et qu'il appartenait aux autres parties au traité multilatéral d'approuver son adhésion au traité. La pratique des Etats est cependant si uniforme que sir Humphrey pense que la Commission reconnaîtra que le droit du nouvel Etat est indéniable. Il y a donc un certain élément de transmission puisque le nouvel Etat est libre d'adhérer au traité sans que les autres parties puissent y faire objection. Le droit du nouvel Etat déborde quelque peu le champ d'application des règles qui régissent le droit des traités.

47. Dans le cas de traités bilatéraux, le lien juridique tenant au fait que le traité a déjà été appliqué au territoire en question donne lieu à un processus de novation et non à une transmission *ipso jure*. Sir Humphrey comprend la position de M. Quentin-Baxter, mais pense que la pratique actuelle des Etats montre bien qu'il s'agit de novation. Dans le cas de l'Australie, du Canada et de la Nouvelle-Zélande, il faut aussi tenir compte d'un élément particulier, à savoir que les souverains britanniques étaient les souverains de l'Australie, du Canada et de la Nouvelle-Zélande avant l'indépendance et le sont demeurés après l'indépendance. C'est pourquoi il existe, dans ces cas-là, un élément particulier dans le processus de conclusion des traités, éléments que l'on ne retrouve pas à propos d'autres pays.

48. Un certain nombre d'autres points ont été soulevés au cours du débat général et ils seront examinés plus utilement à l'occasion du débat sur certains articles précis.

49. Enfin, sir Humphrey conçoit l'importance qu'attachent plusieurs membres au problème des régimes objectifs et des traités à effet localisé. Il espère être en mesure de présenter sous peu à la Commission, pour examen, un projet d'article sur cette question.

PROJET D'ARTICLES PRÉSENTÉ PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

ARTICLE PREMIER

50.

Article premier

Expressions employées

Aux fins des présents articles :

1. a) L'expression « succession » désigne la substitution d'un Etat à un autre dans la souveraineté sur un territoire ou dans la capacité de conclure des traités concernant un territoire ;

b) L'expression « Etat successeur » désigne l'Etat qui s'est substitué à un autre Etat à l'occasion d'une « succession » ;

c) L'expression « Etat prédécesseur » désigne l'Etat auquel un autre Etat s'est substitué à l'occasion d'une « succession » ;

d) L'expression « Convention de Vienne » désigne la Convention sur le droit des traités adoptée à Vienne le 22 mai 1969 ;

e) L'expression « nouvel Etat » s'applique au cas de succession dans lequel un territoire qui faisait antérieurement partie d'un Etat existant est devenu un Etat indépendant ;

f) Les expressions « notifier sa succession » et « notification de succession » s'appliquent à toute notification ou communication concernant un traité faite par un Etat successeur par laquelle, se fondant sur la situation juridique de l'Etat prédécesseur en tant que partie à un traité multilatéral, Etat contractant ou signataire du traité, cet Etat successeur exprime son consentement à être lié par le traité ;

g) L'expression « autre Etat partie » désigne, par rapport à un Etat successeur, une autre partie à un traité conclu par son prédécesseur et en vigueur à l'égard de son territoire à la date de la succession.

51. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article premier, qui contient des notions fondamentales dont dépendra le déroulement du débat de la Commission sur tout le projet d'articles.

52. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit qu'il bornera ses observations liminaires aux alinéas a, b et c de l'article premier contenu dans son

deuxième rapport (A/CN.4/214), et plus particulièrement à l'alinéa *a*. Il présentera plus tard, au moment opportun, les autres paragraphes qui sont contenus dans des rapports ultérieurs.

53. La disposition clé est celle qui est contenue à l'alinéa *a* selon laquelle l'expression « succession » désigne, aux fins du projet « la substitution d'un Etat à un autre dans la souveraineté sur un territoire ou dans la capacité de conclure des traités concernant un territoire ». Ce texte diffère de celui que sir Humphrey avait proposé à l'origine dans l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article premier, de son premier rapport (A/CN.4/202), où il était simplement question de la substitution d'un Etat à un autre « dans la possession de la capacité de conclure des traités concernant un territoire donné ». Sir Humphrey a introduit ici la notion de substitution d'un Etat à un autre « dans la souveraineté sur un territoire » pour tenir compte des observations formulées par certains membres de la Commission à la session de 1968⁹. Il a tout de même maintenu la notion de substitution d'un Etat à un autre dans la capacité de conclure des traités concernant un territoire, car cette substitution peut parfois se produire indépendamment de tout changement de souveraineté.

54. Comme il l'a déjà fait observer, l'expression « succession » est utilisée dans son projet d'articles comme un terme bref et pratique pour désigner la substitution d'un Etat à un autre. Il ne faut y voir aucune notion d'héritage ou de transmission véritable de droits et d'obligations, notion qui suscite parmi les théoriciens du droit international une multiplicité de thèses contradictoires. Il s'agit en fait d'une formule commode qui permettra à la Commission d'éviter les confusions auxquelles elle s'exposerait si elle abordait les différentes théories liées à la notion de transmission ou d'héritage.

55. Au cours du débat général, un certain nombre d'orateurs ont commenté la position adoptée par les Etats dans un certain nombre de cas particuliers, tels que ceux de la succession du Royaume d'Italie au Royaume de Sardaigne et de l'élargissement de la Serbie ou création de la Yougoslavie. Sir Humphrey, pour sa part, a préféré éviter d'examiner ces cas particuliers et s'en tenir à la règle que l'on peut tirer de la pratique générale des Etats. Pour des raisons qui leur sont propres, certains gouvernements préfèrent parfois parler de l'élargissement d'un pays existant plutôt que de la création d'un nouvel Etat, mais la Commission devrait s'attacher à trouver la bonne solution et les principes convenables à dégager de l'ensemble de la pratique des Etats, en présence d'un cas de succession déterminé.

56. M. BARTOŠ souhaite que le Rapporteur spécial prenne en considération une thèse qui a été soutenue à plusieurs reprises en ce qui concerne la formation

d'Etats. Selon cette thèse, on considère que, du point de vue du droit interne, un nouvel Etat a été créé, mais que, pour ce qui est de sa participation à la vie internationale, cet Etat peut être un Etat successeur.

57. Cette thèse peut s'appliquer, par exemple, à l'Italie en tant que successeur du Royaume de Sardaigne, ou à la Yougoslavie en tant qu'Etat successeur de la Serbie. Il y a trois ans, la Cour suprême des Etats-Unis d'Amérique a dit que la Yougoslavie avait succédé à la Serbie en ce qui concerne les traités conclus par ce pays, et notamment le traité relatif à l'application de la clause de la nation la plus favorisée, que les Etats-Unis avaient conclu avec la Serbie. La Cour suprême a ajouté que les traités de Serbie restaient en vigueur non seulement pour les Etats partie au Traité de Versailles, mais aussi pour ceux qui, comme les Etats-Unis, n'avaient pas signé cet accord. Il est à noter que, du point de vue du droit interne, la théorie de la succession n'a pas été invoquée.

58. Vu l'importance qu'elle présente en pratique, la thèse de la succession limitée aux relations internationales devrait au moins faire l'objet d'une mention dans le commentaire du Rapporteur spécial.

59. M. OUCHAKOV fait d'abord observer que, l'article premier ayant des incidences sur le projet tout entier, il vaudrait mieux examiner l'ensemble de cet article, compte tenu de toutes les définitions proposées par le Rapporteur spécial dans ses différents rapports.

60. L'ordonnance du projet appelle quelques observations. Certains titres manquent, comme celui de la première partie, ou celui de la section 1 de la deuxième partie. La troisième partie, intitulée « Catégories particulières de succession », semble s'opposer à la deuxième, intitulée « Nouveaux Etats ». En fait, comme il ressort de l'introduction du Rapporteur spécial à la troisième partie (A/CN.4/256, par. 3), la troisième partie concerne aussi les nouveaux Etats, mais ce sont des règles spéciales qui y sont énoncées, tandis que celles de la deuxième partie sont générales. En effet, les situations particulières envisagées dans la troisième partie recouvrent tous les cas envisageables de nouveaux Etats.

61. Certaines questions devront encore faire l'objet de chapitres distincts, comme le problème des traités « territoriaux » et celui du transfert d'une partie de territoire de la souveraineté d'un Etat sous celle d'un autre. Ce dernier aspect de la succession d'Etats, qui s'oppose à la création de nouveaux Etats, n'a été traité jusqu'à présent que dans l'article 2. Comme il ressort du commentaire de cet article (A/CN.4/214)¹⁰, d'autres dispositions devront le compléter, où seront énoncées les exceptions au principe de la « variabilité des limites territoriales des traités ».

La séance est levée à 13 heures

⁹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. I, p. 134 à 151.

¹⁰ Voir *Annuaire du droit international*, 1969, vol. II, p. 52.