

Document:-
A/CN.4/SR.1156

Compte rendu analytique de la 1156e 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>)*

1156^e SÉANCE

Jeudi 11 mai 1972, à 10 h 5

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)

ARTICLE PREMIER (Expressions employées) (suite)¹

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article premier qui figure dans les deuxième et troisième rapports du Rapporteur spécial (A/CN.4/214 et A/CN.4/224)²

2. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit qu'il tient à répondre sans attendre à la question soulevée par M. Ouchakov, à la fin de la séance précédente, au sujet de l'ordonnance ou de l'agencement du projet d'articles. Pour le moment, cet agencement est très rudimentaire, en partie parce que le projet a été conçu en plusieurs sections et en partie parce que, à la suite des débats qui ont eu lieu à la Commission sur son premier rapport, sir Humphrey a décidé de renoncer au libellé initialement proposé pour certaines dispositions générales (A/CN.4/202)³, qui avait pour effet d'établir un lien entre le présent projet et les dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités de 1969.

3. Le Rapporteur spécial estime que le projet d'articles devra nécessairement comporter, en son début, un minimum de dispositions d'ordre général. Pour la Convention de Vienne de 1969, il s'est révélé nécessaire de prévoir des dispositions générales aussi bien au début qu'à la fin du texte.

4. Ces dispositions générales préciseraient, par exemple, que certains termes du droit des traités sont utilisés dans le présent projet d'articles au sens qui leur est donné à l'article 2 (Expressions employées) de la Convention de Vienne et réserveraient la question des organisations internationales comme le fait l'article 5 de cette

Convention⁴. Il est indispensable de prévoir des dispositions de ce genre si l'on veut éviter des ambiguïtés dans de nombreuses parties du présent texte.

5. Pour le moment, toutefois, les dispositions générales du premier rapport de sir Humphrey ont été laissées de côté et la Commission est maintenant saisie des quatre articles de son deuxième rapport qui constituent, il est vrai, un ensemble de dispositions assez disparates. L'intention du Rapporteur spécial lorsqu'il a rédigé ces articles était de traiter d'un certain nombre de points qui demandent à être étudiés de plus près avant que la Commission ne passe à l'examen du reste du projet.

6. En ce qui concerne l'article 2 (Partie de territoire passant de la souveraineté d'un Etat sous celle d'un autre Etat), il tient à dissiper les craintes exprimées par M. Ouchakov quant à la nature de la règle de la « variabilité des limites territoriales des traités » que contient cet article. Cette règle est un principe reconnu de droit international, mais elle ne constitue pas tellement un principe dominant qu'un principe qui s'applique aux cas qui ne font pas l'objet d'une règle particulière. La principale difficulté réside dans la manière de juger les cas d'espèces.

7. Sir Humphrey estime pour sa part, que le libellé de l'article 2 qu'il propose suffira, sous réserve de retouches de rédaction. Toutefois, à l'évidence, la question est distincte de celles qui sont traitées dans les articles suivants. Elle est distincte de la question des « nouveaux Etats », qui fait l'objet des articles de la deuxième partie (A/CN.4/224), et elle reste évidemment indépendante de l'objet de l'article 3 relatif aux accords de dévolution et de celui de l'article 4 relatif aux déclarations unilatérales.

8. L'ensemble de la première partie, telle qu'elle se présente dans le deuxième rapport, nécessiterait sans aucun doute plus ample réflexion avant qu'une décision n'intervienne sur l'agencement final des articles. Sir Humphrey tient à assurer M. Ouchakov que le libellé de ces articles est tout à fait provisoire ; il ne préjuge en rien de la position de la Commission ou de l'un de ses membres. Le Rapporteur spécial a toujours eu pour méthode de ne pas faire passer son point de vue personnel dans les projets d'articles qu'il présente au début des travaux de la Commission ; à ce stade, ce qu'il recherche, c'est de produire un projet qui permette à la Commission d'examiner tous les points indispensables. Sa propre position se modifie invariablement à mesure que les travaux de la Commission avancent. Ce n'est qu'à l'issue des débats que l'on peut arriver à un texte susceptible d'être présenté aux gouvernements.

9. En ce qui concerne la terminologie, le Rapporteur spécial s'est efforcé d'employer des expressions qui ne soient pas trop lourdes du point de vue rédactionnel et qui soient appropriées pour la suite des travaux de la Commission.

¹ Pour le texte de cet article, voir séance précédente, par. 50.

² *Annuaire du droit international*, 1969, vol. II, p. 50 et 1970, vol. II, p. 30.

³ *Ibid.*, 1968, vol. II, p. 91.

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. 312.

10. En ce qui concerne le « nouvel Etat », il réaffirme que la formule qu'il a utilisée est provisoire et n'a été adoptée qu'aux fins de l'étude. Il s'est concentré sur la notion de « nouvel Etat », définie à l'alinéa *e*, afin d'éviter la question des règles spéciales susceptibles de s'appliquer à des catégories particulières, telles que les anciens territoires sous mandat, anciens territoires sous tutelle et anciens Etats protégés. Puisque la doctrine établit des distinctions entre ces catégories, il faut se demander, d'un point de vue pratique, si elles ne font pas l'objet de règles spéciales. La Commission découvrira peut-être, après examen, que l'une ou l'autre de ces catégories n'appelle pas de règles spéciales et que la notion générale de « nouvel Etat » peut leur être appliquée. Néanmoins, en attendant, il est nécessaire que la Commission examine la question du « nouvel Etat » telle qu'elle est définie à l'alinéa *e*.

11. Sir Humphrey a adopté cette méthode afin d'éviter certaines complications qui auraient pu se produire à propos des unions ou fédérations. Ainsi, il est indéniable qu'au moment de la création de la République-Unie de Tanzanie, et aussi de la République arabe unie, on a assisté à la naissance d'un « nouvel Etat », puisqu'il y a eu adoption d'une constitution créant une organisation centrale commune ayant compétence pour assurer les relations internationales avec les autres Etats. Toutefois, aux fins de leur appartenance à l'Organisation des Nations Unies, on a considéré qu'il s'agissait d'une fusion et la question de leur admission ne s'est pas posée. C'est pour éviter ce genre de complication au stade actuel des travaux que sir Humphrey a préféré traiter à part la simple notion de « nouvel Etat ».

12. M. OUCHAKOV précise que les observations qu'il a faites à la précédente séance touchant l'agencement du projet se fondaient sur sa conception personnelle de la manière de traiter les différentes catégories d'Etats nouveaux, tant dans le projet d'articles de Sir Humphrey que dans celui de M. Bedjaoui. Chacune de ces catégories est régie par des règles différentes et devrait être traitée séparément, surtout en ce qui concerne la situation des nouveaux Etats à l'égard des traités bilatéraux. Par contre, pour ce qui est des traités multilatéraux, il doit être possible de dégager des règles, sinon identiques, du moins semblables, qui puissent s'appliquer à toutes les catégories de succession. A ce propos, M. Ouchakov souscrit aux remarques faites par M. Ago à la séance précédente en ce qui concerne la portée des traités multilatéraux, lesquels peuvent ne lier que trois parties, ou, au contraire, avoir un caractère général, voire universel. Il sera nécessaire de tenir compte de cette différenciation dans l'énoncé des dispositions relatives aux traités multilatéraux, car on ne peut pas concevoir une réglementation qui fasse abstraction de la portée de ces traités.

13. Après avoir rappelé qu'il s'est souvent déclaré hostile à la méthode de rédaction par renvoi, M. Ouchakov exprime l'espoir que le Rapporteur spécial évitera en particulier les références globales à un certain nombre d'articles.

14. En ce qui concerne l'alinéa *a* de l'article premier, qui contient la définition de l'expression « succession »,

on peut se demander s'il ne vaudrait pas mieux élaborer une définition unique, valable à la fois pour le projet de M. Bedjaoui et pour celui de sir Humphrey. La deuxième partie de la définition proposée par ce dernier, à savoir les mots « dans la capacité de conclure des traités concernant un territoire », ne saurait figurer dans une définition applicable au projet d'articles de M. Bedjaoui.

15. Par eux-mêmes, les mots « substitution... dans la capacité de conclure des traités concernant un territoire » ne sont pas assez explicites puisqu'ils appellent des éclaircissements dans le commentaire; or, une bonne définition devrait être facilement compréhensible.

16. Quant à la première partie de la définition proposée : « substitution d'un Etat à un autre dans la souveraineté sur un territoire », elle ne couvre pas certains cas de formation d'Etats, notamment par fusion ou par séparation. D'autre part, en ce qui concerne la décolonisation, il importe de se rappeler que la souveraineté de l'Etat métropolitain ne s'étend pas aux territoires coloniaux. L'Assemblée générale a fait sienne cette conception dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats⁵.

17. M. Ouchakov se réserve de revenir sur l'alinéa *a* et sur d'autres alinéas du paragraphe 1 de l'article premier.

18. M. AGO indique qu'il se propose de commenter les alinéas *a* et *e*, et notamment les rapports existant entre ces deux dispositions.

19. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) ne voit pas d'objection à ce que les dispositions de l'alinéa *e* sur le « nouvel Etat » soient discutées en même temps que celles de l'alinéa *a* sur la succession. Toutefois il est devenu évident que le libellé de l'alinéa *e* devra être modifié. Il n'est pas correct de dire que l'expression « nouvel Etat » s'applique « au cas de succession dans lequel un territoire... ». Le début de la phrase devrait être modifié de la façon suivante : « L'expression « nouvel Etat » s'applique au cas d'un Etat né d'une succession à l'occasion de laquelle un territoire... » Sir Humphrey Waldock soumettra un nouveau libellé de cet alinéa en temps voulu, mais insiste auprès des membres de la Commission pour qu'ils discutent du concept lui-même afin de faciliter la rédaction.

20. M. BARTOŠ met l'accent sur la nécessité, pour la Commission, d'adopter une conception unique de la décolonisation dans l'un et l'autre projet d'articles, celui du rapport de sir Humphrey Waldock et celui du rapport de M. Bedjaoui. A cet égard, elle ne peut s'en tenir à la conception dite classique du colonialisme, mais doit prendre en considération la conception plusieurs fois exprimée aux Nations Unies, selon laquelle la possession des colonies n'est pas légale, si bien qu'aucune souveraineté légale ne s'exerçait sur les territoires coloniaux.

21. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit que dans son premier rapport le projet initial de la disposition relative à la « succession » ne comportait aucune référence à la souveraineté. Il a introduit cette référence dans l'alinéa *a* du présent article premier pour

⁵ Résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale, annexo.

répondre au vœu si vigoureusement exprimé par plusieurs membres de la Commission pendant la discussion de son premier rapport⁶.

22. M. OUCHAKOV, revenant au paragraphe 1, alinéa *a* de l'article premier, fait observer que le Rapporteur spécial indique, dans les paragraphes 2 et 3 de son commentaire dudit article, que la notion de succession comprend deux éléments, d'une part la substitution d'un Etat à un autre dans la souveraineté sur un territoire et, d'autre part, la conséquence juridique de cette substitution, à savoir le transfert de droits et d'obligations. Peut-être serait-il utile d'introduire ce second élément dans la définition de l'expression « succession », bien que le texte proposé par le Rapporteur spécial pour l'alinéa *a* puisse suffire au stade actuel de la discussion.

23. Aux termes de l'alinéa *b*, l'expression Etat successeur désigne « l'Etat qui s'est substitué à un autre Etat à l'occasion d'une succession »; M. Ouchakov se demande s'il ne vaudrait pas mieux considérer qu'un Etat succède à un autre à l'occasion d'une substitution et il suggère en conséquence de supprimer les mots « à l'occasion d'une succession ».

24. Se référant à la définition de l'expression « nouvel Etat », M. Ouchakov attire l'attention sur le paragraphe 2 du commentaire, où il est dit que cette expression désigne « un Etat né d'une succession à l'occasion de laquelle un territoire qui faisait antérieurement partie d'un Etat existant est devenu un Etat indépendant ». Cette conception est très restrictive et elle exclut de nombreuses situations; elle ne s'applique pas, par exemple, à la République arabe unie. La deuxième partie du projet traite d'un certain nombre de cas qui ne sont pas englobés dans la définition. Apparemment, il n'y a pas de raison pour limiter la définition de l'expression « nouvel Etat » à un certain nombre de cas seulement.

25. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) souligne que les dispositions de l'alinéa *e* concernant la signification de l'expression « nouvel Etat » ont été proposées uniquement pour faciliter le travail. Il serait très difficile pour la Commission d'étudier les différentes règles contenues dans les articles suivants si elle devait tenir compte des nombreuses et subtiles questions qui se posent à propos des catégories particulières de succession telles que les unions, les dissolutions et les démembrements. Le Rapporteur spécial a cherché à isoler le cas pur et simple du « nouvel Etat », afin que la Commission dispose d'un cadre de travail approprié pour ses futures discussions. Il reconnaît parfaitement que les termes utilisés auront à être modifiés. C'est ainsi que le membre de phrase « un territoire qui faisait antérieurement partie d'un Etat existant » devra probablement être remplacé par un membre de phrase dans le genre de « un territoire dont les relations internationales étaient assurées antérieurement par un Etat ».

26. Quand la Commission aura achevé son débat sur les règles relatives aux « nouveaux Etats » tels qu'ils

sont définis et sur les diverses catégories particulières, elle s'apercevra, peut-être, que les règles particulières qui s'appliquent spécifiquement à ces catégories se ramènent à quelques points mineurs. Quoi qu'il en soit, elle devra d'abord s'occuper d'examiner le « nouvel Etat » et les diverses catégories en cause.

27. Il est possible, bien entendu, d'aborder la question différemment et d'établir les règles générales concernant « l'Etat successeur », laissant ainsi de côté toute notion de « nouvel Etat ». Quelques Etats qui viennent d'accéder à l'indépendance ont le sentiment que l'expression « nouvel Etat » n'est pas bien choisie et cette manière d'aborder la question tiendrait compte de ce sentiment. Pour sa part, sir Humphrey Waldock a pensé que l'emploi de l'expression « nouvel Etat » se justifiait, à ce stade, si on la considérait comme une expression technique destinée à faciliter les travaux de la Commission.

28. M. OUCHAKOV constate que le Rapporteur spécial est partisan de limiter la portée des règles à quelques catégories particulières de nouveaux Etats. A cet effet, on peut soit énoncer une définition restrictive de l'expression « nouvel Etat », soit diviser le projet en prévoyant des règles particulières pour chaque cas. Personnellement, M. Ouchakov préférerait cette dernière solution.

29. M. HAMBRO, considérant combien il est difficile de formuler les définitions, n'insistera pas, en ce moment, pour faire admettre ses vues sur l'opportunité de certaines des expressions utilisées dans les importantes dispositions en cours d'examen.

30. Il remercie le Rapporteur spécial de ses explications qui montrent que pour l'instant la Commission ne cherche pas une formule reflétant le sens définitif qu'elle entend donner aux expressions qui font l'objet de la présente discussion. Elle tente seulement de façonner des instruments de travail utiles pour ses débats sur la question de la succession d'Etats en matière de traités.

31. A titre préliminaire, M. Hambro pourrait accepter comme base de travail les dispositions des alinéas *a*, *b* et *c*, étant entendu que ces dispositions pourront être revues quand la Commission sera plus avancée dans ses travaux. Il est disposé aussi à accepter les dispositions de l'alinéa *d*, mais serait plutôt d'avis, comme M. Ouchakov, qu'il pourrait être dangereux de procéder par renvoi et que les dispositions des projets d'articles doivent autant que possible se suffire à elles-mêmes.

32. A propos de l'alinéa *e*, il faut se rappeler que très souvent un Etat qui vient d'accéder à l'indépendance est en réalité un Etat ancien par son histoire et sa civilisation, si bien qu'il est naturel qu'il proteste contre l'emploi de l'expression « nouvel Etat ». On se heurte également à une autre difficulté, celle de rédiger une disposition tenant compte du fait qu'un « nouvel Etat » est parfois constitué par la fusion de portions de territoires provenant de deux ou trois Etats préexistants.

33. M. Hambro n'est pas entièrement satisfait de la rédaction nouvelle que le Rapporteur spécial a suggérée pour l'alinéa *e*. Il n'est pas rigoureusement correct de dire qu'un « nouvel Etat » naît d'une succession. Ce qui

⁶ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. I, p. 134 à 151.

est exact c'est que les problèmes de la succession naissent de l'apparition d'un « nouvel Etat ».

34. Cela dit, il tient à exprimer son admiration au Rapporteur spécial pour les rapports savants qu'il a présentés, ainsi que pour sa très grande ouverture d'esprit; ces rapports aideront considérablement la Commission tout au long de ses débats.

35. M. USTOR rappelle que l'article premier du premier rapport du Rapporteur spécial (Expressions employées) contenait un paragraphe 1 où il était dit qu'aux fins des présents articles les expressions définies à l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités doivent s'entendre au sens qui y est indiqué. L'article premier du deuxième rapport sur lequel la discussion porte maintenant ne contient pas la même disposition et compte tenu de l'objection qui a été faite en ce qui concerne le procédé de rédaction par renvoi, il semblerait nécessaire d'ajouter à cet article premier une série d'alinéas reprenant des dispositions, telles que celles qui définissent le sens du mot « traité » au paragraphe 1, alinéa *a* de l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

36. M. USTOR note les explications du Rapporteur spécial relatives au paragraphe 6 du commentaire de l'article premier de son deuxième rapport et les explications plus détaillées du paragraphe 4 de l'introduction de son troisième rapport (A/CN.4/224) concernant la mise en attente des quatre articles proposés dans le premier rapport. Quoi qu'il en soit, la Commission devra décider prochainement s'il convient d'inclure dans le projet actuel des dispositions non seulement sur l'emploi des mêmes expressions que dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, mais aussi sur la portée des articles et sur les règles pertinentes des organisations internationales. Il lui faudra prendre ces décisions pour que le Comité de rédaction puisse se mettre à l'œuvre utilement.

37. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit qu'il a l'intention de soumettre un projet de dispositions sur les points mentionnés par M. Ustor. La Commission examinera ensuite ces textes et les transmettra au Comité de rédaction au moment voulu.

38. Un autre point qu'il convient de traiter est celui de la réserve concernant la continuité de l'application des règles du droit international général qui sont énoncées dans le projet d'articles et qui s'appliqueraient en vertu du droit international indépendamment de ces articles.

39. Le PRÉSIDENT dit qu'aux fins du présent débat, la Commission pourrait tenir pour établi que le terme « traité » s'entend au sens qui lui est donné au paragraphe 1, alinéa *a*, de l'article 2 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

40. M. THIAM ne s'arrêtera pas sur la question des définitions, le Rapporteur spécial ayant indiqué que l'on y reviendrait plus tard.

41. Pour ce qui est du fond, le projet repose sur une notion qui satisfait profondément les nouveaux Etats, et que lui-même approuve entièrement, celle de l'autodé-

termination : aucun Etat nouveau n'est lié par des traités antérieurs, mais il a la faculté d'accepter de l'être. Il est à prévoir que le projet d'articles sera largement accepté si la Commission respecte jusqu'au bout ce principe de base.

42. Pour ce qui est de la définition de la succession, M. Thiam ne voit pas l'utilité pratique d'une discussion sur l'emploi du terme « souveraineté ». Qu'un Etat métropolitain ait exercé une souveraineté de fait et de droit sur un territoire et ait assumé la responsabilité en son nom sur le plan international est un fait qu'on ne peut que constater. Il est d'autant plus vain d'en discuter que le projet reconnaît le droit des nouveaux Etats à l'autodétermination. Néanmoins, si ce terme est inacceptable pour certains, il devrait être possible d'en trouver un autre.

43. Certains se sont demandé s'il convenait d'inclure, dans le cadre d'une codification qui dispose pour l'avenir, une définition des termes « nouvel Etat », qui risque de tomber rapidement en désuétude, d'autant plus que de nombreux problèmes ont déjà été réglés au cours des dix ans passés pendant lesquels de nombreux Etats ont accédé à l'indépendance. M. Thiam est d'avis qu'il est bon de parler des nouveaux Etats et de consacrer spécialement une partie du projet à l'étude des problèmes qui s'y rattachent, ne serait-ce que pour marquer le fait fondamental de la décolonisation. En outre, sur le plan du principe, le droit international classique a été longtemps fondé sur l'étude des relations entre Etats souverains, et on voit mal à partir de quel moment l'autodétermination, devenue la préoccupation des Nations Unies, a pu influencer les auteurs de droit international.

44. Pour ce qui est de la définition du nouvel Etat, M. Thiam pense, contrairement à M. Ouchakov, qu'elle est trop large puisque, d'après le commentaire, elle couvre les cas de sécession, c'est-à-dire aussi le cas des Etats qui prétendent être devenus indépendants par voie de sécession et dont l'indépendance n'est pas reconnue. Toutefois, le Rapporteur spécial a précisé qu'il faudrait traiter à part certains cas particuliers.

45. Pour répondre à l'objection de ceux qui contestent l'expression « nouvel Etat » en alléguant, parfois légitimement, que les Etats nouveaux sont souvent des Etats anciens dont la souveraineté a été interrompue par la colonisation, peut-être pourrait-on faire une distinction entre « Etat » et « nation » et dire que les nouveaux Etats sont d'anciennes nations. Le fait que ces pays sont aujourd'hui indépendants les met dans une situation analogue à celle des Etats d'Afrique occidentale, qui ont accepté le statut d'Etat nouveau tout en revendiquant les droits liés au principe de l'autodétermination.

46. M. Thiam, pense, comme le Rapporteur spécial et d'autres membres de la Commission qu'il faudra revenir ultérieurement aux définitions lorsque le reste du projet sera au point.

47. M. TSURUOKA, se référant à l'alinéa *a* dit qu'il ne pense pas, comme M. Ouchakov, que la capacité de conclure des traités ne soit pas, en soi, une notion précise. Toutefois, il se demande si l'on peut juxtaposer les deux expressions « souveraineté sur un territoire » et

« capacité de conclure des traités concernant un territoire ». La capacité de conclure des traités fait partie intégrante de la souveraineté. Peut-être pourrait-on donc remplacer le mot « ou » par un terme plus approprié, ou même ne pas mentionner la souveraineté sur un territoire et ne retenir que l'idée de la capacité de conclure des traités.

48. Pour ce qui est des définitions, il est indispensable d'avoir des formules précises. En revanche, les règles qui régiront les problèmes à traiter devraient être assez souples.

49. Le Président considère que c'est une bonne méthode que de codifier, sous forme de convention, des questions qui concernent directement les nouveaux Etats. M. Tsuruoka va plus loin. Une convention ainsi élaborée sera ouverte aux nouveaux Etats et, en attendant qu'ils y deviennent partie, elle donnera une idée des règles existantes en la matière et servira de guide aux Etats dont il s'agit. Elle aura donc une valeur pratique dans la vie internationale.

50. Comme l'a bien dit M. Quentin-Baxter, la notion de succession contient une idée de transmission de droits et d'obligations. C'est d'ailleurs ce qui ressort de l'article 9 (A/CN.4/224), par exemple, aux termes duquel, fort justement, un nouvel Etat est réputé maintenir les réserves à moins qu'il n'exprime l'intention contraire. C'est ainsi que le Japon a été amené à demander à de nombreux nouveaux Etats de renoncer à invoquer contre lui l'Article 35 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. Sans doute est-ce là un cas particulier, mais ce n'est pas un cas isolé et il conviendrait d'en tenir compte dans le commentaire.

51. M. Tsuruoka est disposé à aller de l'avant dans l'examen du projet, étant entendu que la Commission reviendra plus tard aux définitions.

52. M. SETTE CÂMARA, après avoir fait l'éloge des rapports présentés par le Rapporteur spécial, dit que ce dernier s'est placé à un point de vue réaliste qui répond aux besoins de la vie internationale moderne. A l'heure actuelle, alors que la décolonisation a valu l'indépendance à près de soixante pays, il serait très dangereux de considérer les problèmes de succession en matière de traités dans l'esprit des vieux principes de droit interne et de s'attacher à la notion de transmission automatique des droits et obligations. Aucun pays ne saurait accepter des obligations contractées par un autre pays sans l'intervention directe de sa propre volonté, car cela reviendrait à entrer dans l'indépendance les mains liées par des engagements pris par des étrangers.

53. Les conclusions du Rapporteur spécial découlent d'une masse impressionnante de faits d'expérience dans lesquels l'opposition entre Etats prédécesseurs et Etats successeurs est très courante. On en est venu ainsi à formuler la doctrine de la « table rase ». Tout en approuvant la façon de penser du Rapporteur spécial, M. Sette Câmara croit qu'il serait nécessaire d'harmoniser à l'avenir avec les besoins de la vie internationale l'absence totale d'obligations de l'Etat successeur et sa possession de la quasi-totalité des droits pour ce qui est de la succession en matière de traités.

54. L'article premier contient une série de définitions, ou termes techniques, nécessaires pour traiter d'un problème aussi complexe et difficile. Des progrès considérables ont été réalisés par rapport aux formules proposées par le Rapporteur spécial dans son premier rapport : la notion de succession de gouvernements, qui soulevait des difficultés supplémentaires, a été abandonnée et l'idée de transfert de souveraineté est devenue la base de la définition de la succession.

55. Le sens large et la souplesse des définitions données dans l'article premier ont l'avantage d'englober les différentes circonstances dans lesquelles il y a succession sans pour autant limiter les travaux de la Commission aux cas qui résultent de la décolonisation. Un autre avantage de la définition empirique du mot succession est qu'elle s'applique uniquement au fait matériel de substitution d'un Etat à un autre. Cela permet de ne pas se préoccuper de la notion classique de succession comme étant le transfert effectif de droits et d'obligations de prédécesseur à successeur, avec tous les éléments de doute et de controverse inhérents à cette conception.

56. L'article premier est beaucoup plus qu'une simple explication du sens des expressions employées dans le projet. Le libellé du texte et l'esprit du commentaire indiquent clairement que la tâche de la Commission a été conçue dans les limites du droit général des traités, ce qui exclut toute analogie périmée avec les problèmes de succession en droit interne. La succession en droit interne traite seulement de la dévolution d'une personne à une autre de droits et d'obligations par la force de la loi seule, indépendamment de la volonté des intéressés. Une fois admis que la succession d'Etats en matière de traités fait partie du droit des traités, les droits et obligations ne peuvent découler d'aucune autre source que la volonté des parties contractantes telle qu'elle est expressément déclarée.

57. A la suite des premières définitions de l'article premier, présentées dans les premier et deuxième rapports du Rapporteur spécial, d'autres expressions techniques ont été ajoutées dans les rapports suivants. Le troisième rapport (A/CN.4/224) donne une définition de la « Convention de Vienne » (alinéa *d*), indispensable étant donné les fréquents renvois à ce document fondamental du droit des traités, une définition de l'expression « nouvel Etat » (alinéa *e*) et de l'expression « notifier sa succession » (alinéa *f*). Toutes ces expressions se retrouveront forcément très souvent au cours du travail de codification entrepris par la Commission. En particulier, la définition du « nouvel Etat » est très importante, car elle s'écarte de son sens général et large pour signifier un « Etat né d'une succession à l'occasion de laquelle un territoire qui faisait antérieurement partie d'un Etat existant est devenu un Etat indépendant ». Cette définition exclut évidemment les cas d'union d'Etats, de fédération d'un Etat avec un Etat existant et d'accession à l'indépendance, soit d'un territoire sous tutelle ou sous mandat, soit d'un Etat protégé. La définition précise de l'expression « nouvel Etat » est la pierre de touche du projet actuel.

58. La définition des expressions « notifier sa succession » et « notification de succession » à l'alinéa *f* est aussi très importante, car il s'agit d'un moment décisif dans la procédure de conclusion d'un traité par un nouvel Etat, à savoir le moment où l'élément de consentement, la volonté d'être lié, est dûment exprimé.

59. La dernière addition à l'article premier proposée par le Rapporteur spécial dans son quatrième rapport (A/CN.4/249), à savoir l'alinéa *g* définissant l'expression « autre Etat partie » est nécessaire, car l'idée courante contenue dans l'expression « tierce partie » ne couvre pas les cas dans lesquels il s'agit de parties à un traité conclu par l'Etat prédécesseur et en vigueur à l'égard du territoire en cause. Le libellé proposé par le Rapporteur spécial est des plus ingénieux et correspond pleinement aux besoins du futur projet de la Commission.

60. M. TAMMES est pleinement satisfait de la définition du mot « succession » donnée à l'alinéa *a* ; c'est une formule adroite qui couvre tous les cas pertinents. Il pense que le mot « succession » pourrait être retenu, car c'est le plus couramment employé dans ce sens en droit international, même si, par la suite, on conclut qu'il n'y a pas de succession au sens de transfert de droits et d'obligations comme en droit interne.

61. Cependant, l'emploi du mot « substitution » dans cet alinéa est moins satisfaisant, car on ne voit pas très bien si l'Etat se substitue à un autre ou s'il y a une continuité du même Etat malgré les changements radicaux qui ont pu se produire sur son territoire. C'est une question qui est souvent tranchée pragmatiquement ou unilatéralement ; dans le cas de sécession, dont a parlé M. Ouchakov, on ne voit pas nettement pour quelle partie du territoire il y a substitution de souveraineté et pour quelle partie il y a continuité de souveraineté. En fait, il n'existe pas de critères juridiques pour ces cas marginaux et les organisations internationales n'en ont pas élaboré lorsqu'elles ont adopté la politique qu'elles suivent en matière d'admission de nouveaux membres. La discussion actuelle aura l'utilité de signaler ces problèmes à l'attention de chacun, même si on ne leur connaît pas de solution.

62. M. AGO considère que l'article premier va au-delà des simples définitions et pose des problèmes de fond très importants, notamment aux alinéas *a* et *e*.

63. La définition de la « succession » donnée à l'alinéa *a* lui paraît entièrement satisfaisante. Il est bien entendu que la notion de succession est différente en droit international et en droit interne et que la Commission peut décider de donner au terme « succession » un sens déterminé, qui a été précisé lors de la discussion générale. M. Ouchakov a exprimé des doutes sur la possibilité de couvrir toutes les hypothèses de succession en ayant recours à l'idée de la substitution d'un Etat à un autre dans la « souveraineté » sur un territoire. Ces doutes seraient justifiés si à la lettre *a* on employait la formule utilisée à la lettre *e*, où l'on parle d'un territoire « qui faisait antérieurement partie d'un Etat existant ». On ne peut pas dire, en effet, qu'une ancienne colonie ait « fait partie » de l'Etat métropolitain ; par contre, on peut admettre que la souveraineté de la métro-

pole s'étendait aux territoires coloniaux. Il en a toujours été ainsi en droit international, à telle enseigne que l'acquisition de l'indépendance est synonyme de la libération de la souveraineté d'un certain Etat. Il n'y a donc rien à redire à l'emploi du terme « souveraineté ».

64. Il ne serait pas opportun de mentionner seulement, comme l'a suggéré M. Tsuruoka, la capacité de conclure des traités, ceci pour deux raisons. Premièrement, c'est à dessein que le Rapporteur spécial s'y est référé pour couvrir le cas d'Etats non soumis à la souveraineté d'un autre Etat, c'est-à-dire d'Etats qui existaient, mais n'étaient pas suffisamment indépendants pour avoir eux-mêmes la capacité de conclure des traités internationaux. C'est le cas des Etats soumis au régime de protectorat. Deuxièmement, il serait inapproprié de décrire l'accès à l'indépendance d'un territoire anciennement soumis à la souveraineté d'un autre Etat, qu'il s'agisse d'un cas de décolonisation ou d'un cas différent, simplement en termes de substitution dans la capacité de conclure des traités. Le phénomène fondamental qu'il faut avoir à l'esprit est le détachement de souveraineté. Il est donc indispensable de conserver les deux formules, quitte à donner les explications voulues dans le commentaire.

65. Le Rapporteur spécial s'est efforcé de donner des définitions qui couvrent toutes les hypothèses possibles de succession, sauf à l'alinéa *e* où son intention a été de ne se référer qu'au seul cas de la succession due à la naissance d'un Etat nouveau. Mise à part la question de l'amélioration de la forme de la version anglaise, la définition donnée à cet alinéa demande encore à être complétée. En effet, comme M. Ago vient de le dire, la formule « territoire qui faisait antérieurement partie », n'est pas applicable dans tous les cas ; mieux vaudrait employer ici aussi une expression comme « antérieurement soumis à la souveraineté... ». Les mots « un Etat existant » sont aussi à revoir. D'une part, certains Etats, comme la Pologne, ont été formés de morceaux détachés de plusieurs Etats différents. D'autre part, l'Etat duquel le nouvel Etat est détaché peut avoir cessé d'exister, comme cela fut le cas de l'empire des Habsbourg d'où est issue la Tchécoslovaquie. Mieux vaudrait employer une formule plus neutre comme « d'un ou plusieurs autres Etats ».

66. La question fondamentale reste ensuite de savoir s'il convient d'utiliser l'expression « nouvel Etat » et d'en garder la définition donnée à l'alinéa *e*, dont la portée est restreinte et qui, de l'aveu même du Rapporteur spécial, n'a qu'une utilité pratique. L'emploi des termes est toujours une question de convention, mais les conventions ont leurs propres limites. S'il y a une différence entre le cas d'un Etat créé sur le territoire d'une ancienne colonie et celui d'un Etat qui se libère du régime de protectorat, on peut difficilement dire que l'un est un Etat nouveau et non l'autre. Il est douteux qu'on puisse employer l'expression « Etat nouvellement indépendant ». Ce qu'il importe surtout de souligner, c'est que la définition donnée à la lettre *e* exclut les Etats, pourtant certainement « nouveaux », qui naissent d'une fusion, comme les Etats-Unis d'Amérique, la Tanzanie et bien d'autres. M. Ago voudrait ajouter que certains Etats issus d'une séparation, comme la Suède et la Nor-

vège, ne se considèrent pas comme des Etats nouveaux et bien des Etats nouvellement formés n'accepteraient pas non plus d'être ainsi désignés.

67. En réalité, l'expression « nouvel Etat », employée dans le langage courant, n'est pas une expression juridique et il n'est pas indispensable que la Commission, dont le travail est exclusivement juridique, l'emploie. En outre, l'idée qu'elle exprime est très relative, car ce qui est nouveau aujourd'hui ne le sera plus dans quelque temps. Mieux vaudrait donc employer l'expression « Etat successeur » — et M. Ago prie le Rapporteur spécial d'en étudier la possibilité — pour couvrir l'ensemble des hypothèses envisagées et prévoir un chapitre comprenant les règles applicables à tous les cas de succession, puis des groupes de règles concernant spécifiquement et successivement diverses hypothèses.

68. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) n'éprouve aucun enthousiasme particulier pour l'expression « nouvel Etat » ; mais, quand il a commencé ses travaux sur le sujet, on a insisté pour qu'il mette en vedette les nouveaux Etats. Il en est venu depuis lors à accepter l'idée de M. Ago, que dans une exposition juridique, mieux vaudrait utiliser un libellé moins ambigu et comportant moins de sous-entendus politiques. On pourrait peut-être chercher la réponse dans l'expression « Etat successeur » mais celle-ci nécessiterait la mise en œuvre d'une certaine technique rédactionnelle quand il s'agirait de l'appliquer au principe de la « variabilité des limites territoriales des traités ». Il propose donc que la Commission utilise l'expression « nouvel Etat » comme terme de travail pour établir les règles générales, quitte à s'occuper ensuite des cas particuliers.

69. Une union n'est pas un « nouvel Etat » ; la République arabe unie a été en fait une fusion de deux souverainetés, qui a été ensuite dissoute et considérée comme deux Etats séparés.

70. Le PRÉSIDENT dit que, s'il comprend bien ces observations, l'expression « nouvel Etat » ne figurera pas en tant que définition sous sa forme actuelle.

71. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit que certains orateurs se sont déclarés en faveur de cette expression, mais que, d'un point de vue juridique, il semble maintenant préférable de la remplacer par une autre.

La séance est levée à 13 h 5.

1157^e SÉANCE

Vendredi 12 mai 1972, à 10 h 15

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 Waldo, 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)

ARTICLE PREMIER (Expressions employées) (suite)¹

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du projet d'article premier présenté par le Rapporteur spécial.

2. M. BARTOŠ est d'accord avec le Rapporteur spécial sur la méthode de travail adoptée par celui-ci, mais ne le suit pas entièrement sur le plan de la doctrine. Selon la doctrine classique, il y a succession, c'est-à-dire continuité, même dans les cas d'émancipation des territoires coloniaux. Cependant, depuis la création de l'Organisation des Nations Unies et l'amorce du phénomène de la décolonisation, est née une nouvelle doctrine selon laquelle les Etats issus de la décolonisation n'assument pas automatiquement les droits et obligations de l'ancienne puissance coloniale.

3. Mis à part le cas des anciennes colonies et possessions britanniques, comme l'Inde, par exemple, où l'indépendance a été reconnue par un acte de droit interne, une loi portant dévolution de souveraineté, les Etats issus de la décolonisation estiment avoir acquis l'indépendance par l'effet de leur propre volonté et considèrent que le consentement de l'ancien « détenteur » du territoire, qu'ils tiennent pour un usurpateur, n'est pour rien dans la création du nouvel Etat. Pour ces Etats, il ne saurait y avoir de continuité dans la souveraineté, ni, par conséquent, dans les droits et obligations, sauf s'ils acceptent cette continuité.

4. La Commission doit donc choisir : ou souscrire sans réserve aux propositions du Rapporteur spécial et, donc, s'en tenir à l'ancienne doctrine, dite classique, chère à certains Etats, ou prendre pour base la nouvelle doctrine révolutionnaire, que beaucoup n'admettent pas. Il s'agit plutôt d'une différence politique que d'une différence technique. M. Bartoš, qui penche pour la nouvelle doctrine, serait d'avis d'ajouter soit à la fin de l'article premier, soit au moins dans le commentaire, l'idée que le phénomène de la décolonisation, en tant que moyen de création originaire de nouveaux Etats, exige une autre conception de la continuité de la souveraineté que celle de la doctrine classique.

5. Cette remarque n'implique aucune critique du travail du Rapporteur spécial, qui est parfaitement logique pour l'optique qu'il a adoptée.

¹ Pour le texte de cet article, voir 1155^e séance, par. 50.