

Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités

Vienne, Autriche
Reprise de la session
31 juillet – 23 août 1978

Document:-
A/CONF.80/C.1/SR.41

41e séance de la Commission plénière

Extrait du volume II des *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités (Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière)*

la France et la Suisse semble vouloir exclure, en cas de séparation ou de dissolution, la possibilité pour l'Etat successeur d'établir, par une notification de succession, sa qualité de partie aux traités en vigueur, sauf en ce qui concerne les traités visés à l'alinéa *b* du paragraphe 1, dont la portée est limitée. M. Rybakov ne peut pas croire que la France et la Suisse aient réellement l'intention de remettre en question le principe de la "table rase", et il voudrait des éclaircissements à ce sujet.

58. M. GUTIÉRREZ EVIA (Mexique) rappelle la position prise par le Mexique en 1975 dans ses observations écrites, à savoir que le droit à l'autodétermination est applicable à tous les peuples et que tous les nouveaux Etats ont droit à un traitement égal, qu'ils aient été ou non des colonies (A/CONF.80/5, p. 262). Le paragraphe 3 de l'article 33 proposé par la Commission du droit international soulève d'énormes difficultés, car on peut se demander qui décidera que les circonstances dans lesquelles une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et devient un Etat "présentent essentiellement les mêmes caractères que celles qui existent en cas de formation d'un Etat nouvellement indépendant", et qu'il convient donc d'appliquer le principe de la "table rase". M. Gutiérrez Evia considère qu'il vaudrait mieux appliquer le principe de l'autodétermination dans tous les cas. Il appuie l'amendement proposé par la France et la Suisse.

COMMUNICATION DU PRÉSIDENT CONCERNANT LES ARTICLES 22 *bis* ET 7

59. Le PRÉSIDENT annonce que l'amendement concernant l'article 22 *bis* et publié sous la cote A/CONF.80/C.1/L.28/Rev.1 est retiré. Le document A/CONF.80/C.1/L.10/Rev.2, qui contient un amendement relatif à l'article 7 et retiré à la 38^e séance, a été retiré de la circulation.

La séance est levée à 12 h 55.

41^e SÉANCE

Mercredi 2 août 1978, à 15 h 25

Président : M. RIAD (Egypte)

Examen de la question de la succession d'Etats en matière de traités, conformément aux résolutions 3496 (XXX) et 31/18 adoptées par l'Assemblée générale le 15 décembre 1975 et le 24 novembre 1976

[Point 11 de l'ordre du jour] (*suite*)

ARTICLE 33 (Succession d'Etats en cas de séparation de parties d'un Etat)¹ (*suite*)

¹ Pour les propositions d'amendements à l'article 33, voir 40^e séance, note 9.

1. Le PRÉSIDENT appelle l'attention sur un nouvel amendement à l'article 33, présenté par le Pakistan (A/CONF.80/C.1/L.54), ainsi que sur la version révisée de l'amendement franco-suisse (A/CONF.80/C.1/L.41/Rev.1).

2. M. POEGGEL (République démocratique allemande) dit que, d'une manière générale, sa délégation appuie le texte actuel de l'article 33; elle souhaiterait néanmoins que le Comité de rédaction prenne également en considération les problèmes posés par la dissolution d'un Etat.

3. Au paragraphe 23 de son commentaire sur les articles 33 et 34, la Commission du droit international indique que "d'un point de vue purement théorique, il peut y avoir une différence entre la dissolution et la séparation d'une partie d'un Etat" (A/CONF.80/4, p. 112). En fait, les différences qui existent ne sont pas seulement théoriques. En cas de séparation, l'Etat prédécesseur continue d'exister et conserve habituellement son identité, encore que sa population et son territoire puissent se trouver sensiblement réduits. La question de la succession en matière de traités ne se pose donc que dans une mesure très limitée puisqu'en principe l'Etat demeurera partie au traité considéré. En revanche, lorsqu'il y a dissolution, l'Etat prédécesseur disparaît totalement, de même – par voie de conséquence – que la partie au traité. Il s'ensuit que les conséquences juridiques sont différentes. En outre, la dissolution ne doit pas être considérée simplement comme la somme de plusieurs séparations.

4. Pour tenir compte de cet état de choses, la délégation de la République démocratique allemande suggère d'inclure une référence à la dissolution dans le titre de la quatrième partie et le titre de l'article 33, ainsi que dans le corps du paragraphe 1 dudit article. De la sorte, il apparaîtrait clairement que l'article 33 traite de deux types différents mais généralement reconnus de succession, à savoir la séparation d'une partie d'un Etat et la dissolution d'un Etat. Une autre raison de faire figurer une telle référence est que les articles 16 et 25 du projet sur la succession d'Etats en d'autres matières que les traités concernent explicitement la dissolution d'un Etat. M. Poeggel espère que la suggestion de sa délégation sera favorablement accueillie, étant donné surtout qu'au sein de la Commission du droit international et à la Conférence on est généralement convenu que les questions de séparation et de dissolution étaient étroitement interdépendantes et qu'il fallait, tout au long du texte, assurer le maximum possible de rigueur dans l'emploi des termes.

5. La délégation de la République démocratique allemande ne peut pas accepter l'amendement présenté par la République fédérale d'Allemagne (A/CONF.80/C.1/L.52), pour les raisons qu'elle a déjà indiquées à propos de l'amendement de cette délégation à l'article 30 (A/CONF.80/C.1/L.45).

6. M. SHEIKH (Pakistan), présentant l'amendement de sa délégation (A/CONF.80/C.1/L.54), dit que ce texte vise une situation que son propre pays a connue et qui concerne les problèmes risquant de surgir quant aux droits et obligations découlant d'accords conclus par l'Etat unitaire. C'est à juste titre que la Commission du droit international

a appliqué le principe de la “table rase” dans la troisième partie du projet de convention et celui de la “continuité” dans la quatrième partie. Pourtant, le paragraphe 3 de l'article 33 conduit à une anomalie car, aux termes de ses dispositions, un Etat successeur formé dans des circonstances analogues à celles qui existent en cas de formation d'un Etat nouvellement indépendant serait, fondamentalement, traité de la même façon que ce dernier. Mais l'Etat successeur n'est pas un Etat nouvellement indépendant puisqu'auparavant il ne constituait pas un territoire dépendant du point de vue de la conduite de ses relations internationales. En outre, la philosophie juridique sur laquelle repose le principe de la “table rase”, tel qu'il s'applique à un Etat nouvellement indépendant, est que le peuple d'un tel Etat n'a jamais exercé son droit inaliénable à l'autodétermination et n'a pas été amené à faire connaître ses volontés au moment où ont été assumées les obligations correspondant au traité. Cela ne vaut pas pour la population d'un Etat qui a exercé son droit à l'autodétermination; et l'on ne peut pas dire non plus en cas de séparation d'une partie du territoire d'un Etat, même dans des circonstances analogues à celles qui entourent la formation d'un Etat nouvellement indépendant, que la volonté de la population n'est jamais entrée en ligne de compte au moment où les obligations du traité ont été acceptées.

7. La délégation pakistanaise estime en conséquence que, dans les cas de séparation visés au paragraphe 3, le principe de la continuité ne doit s'appliquer que dans la mesure où, si l'Etat successeur a retiré des avantages d'un traité, il assume les obligations correspondantes, en conformité des adages *aequum et bonus* et *res cum onere transit*.

8. M. RITTER (Suisse), rappelant la question soulevée par le représentant de l'Union soviétique à la 40e séance, tient à préciser que l'objectif principal de l'amendement franco-suisse est d'assurer qu'un régime unique – à savoir celui qui est prévu aux articles 15 à 19 pour les Etats nouvellement indépendants – s'appliquera, non seulement à ces derniers, mais encore aux autres nouveaux Etats nés d'une succession par séparation.

9. M. RASSOLKO (République socialiste soviétique de Biélorussie) dit que sa délégation appuie la règle générale énoncée à l'article 33, qui couvrirait aussi le cas de traités localisés.

10. La RSS de Biélorussie n'est pas favorable à la proposition franco-suisse de supprimer l'alinéa *a* du paragraphe 1, car l'attention serait alors concentrée sur la situation plus étroite traitée à l'alinéa *b* du paragraphe 1. Elle ne peut pas non plus appuyer l'amendement présenté par la République fédérale d'Allemagne, qui impliquerait l'octroi d'un statut particulier aux traités bilatéraux. Du reste, cet amendement est, quant au fond, presque identique à celui que la République fédérale d'Allemagne a proposé au sujet de l'article 30. Or ce dernier amendement a été retiré, de nombreuses délégations estimant que le texte en était incompatible avec les principes généraux du droit international et, notamment, avec la règle *pacta sunt servanda*. La délégation de la RSS de Biélorussie estime absolument indispensable de faire clairement ressortir, dans

le projet de convention, le principe de la continuité des traités et, par conséquent, de maintenir l'article 33 sous sa forme actuelle. Le paragraphe 2 de l'article prévoit des exceptions au principe en question et, dès lors, répond à la préoccupation dont s'inspire l'amendement présenté par la République fédérale d'Allemagne.

11. Enfin, la délégation de la RSS de Biélorussie ne voit aucune raison de s'opposer à l'amendement franco-suisse tendant à supprimer le paragraphe 3 de l'article.

12. M. DOGAN (Turquie) estime que la rédaction de l'article 33 est obscure et qu'on est obligé de se reporter au commentaire pour comprendre qu'il vise les cas de succession résultant de la séparation ou de la dissolution d'un Etat. Peut-être pourrait-on le renvoyer, à cet égard, au Comité de rédaction.

13. Quant au fond de l'article, il convient, selon la délégation turque, d'établir une distinction entre les cas de succession résultant de la dissolution ou de la séparation d'un Etat et ceux qui résultent de la séparation d'une partie du territoire d'un Etat. Pour ce qui est de la première catégorie de cas, le projet de convention fait clairement ressortir que, lorsqu'il s'agit d'une succession volontaire, la stabilité des relations juridiques est primordiale et le principe de la continuité doit prévaloir. Les Etats qui s'unissent volontairement ne doivent pas éluder les obligations qui leur incombent en vertu de traités conclus par l'Etat prédécesseur. Cela vaut tant pour la séparation que pour la dissolution, ainsi qu'en témoigne la pratique internationale, par exemple le cas de l'union et de la séparation de la Syrie et de l'Egypte.

14. On ne peut toutefois invoquer le même argument lorsqu'il s'agit de la séparation d'une partie du territoire d'un Etat, cas dans lequel le raisonnement qui a conduit à l'adoption du principe de la “table rase” s'impose. La pratique internationale en la matière, notamment celle de l'Empire ottoman, est abondante, mais il suffira de citer l'exemple de la séparation du Monténégro, de la Grèce, de la Bulgarie ainsi que de la Moldavie et de la Valachie. Les territoires qui se sont séparés de l'Empire ottoman, après avoir opposé une résistance énergique à l'idée de continuité, ont finalement réussi à résilier leurs engagements – engagements qui, d'ailleurs, leur avaient été imposés pour des raisons de nature plus politique que juridique. Dans ces conditions, la délégation turque ne voit pas pourquoi des cas de succession qui diffèrent par leur nature, et même par leur origine, devraient être soumis à la règle de la continuité. Elle ne voit aucune raison valable de ne pas appliquer le principe de la “table rase” à une partie d'un Etat qui se sépare de celui-ci. En effet, ainsi qu'il ressort de la pratique internationale, les raisons qui valaient dans le cas de l'article 15 s'appliquent également dans ce cas.

15. La délégation turque appuie sans réserve l'amendement franco-suisse.

16. M. ROVINE (Etats-Unis d'Amérique) dit que, de l'avis de sa délégation, l'article 33 est en accord avec la plus grande partie de la pratique internationale. On s'est attaché à juste titre aux obligations découlant de relations conven-

tionnelles mais il importe de ne pas négliger les droits qui découlent des mêmes relations. Les Etats qui ont établi de telles relations doivent pouvoir faire fond sur ces droits et sur le maintien en vigueur du traité qui en est la source. Cela ne vaut pas, bien entendu, dans les cas où les dispositions du traité ont été imposées à l'autre partie ou aux autres parties, sans qu'il soit tenu compte de leur volonté. Le recours au principe de la "table rase", applicable aux Etats nouvellement indépendants aux termes des articles 15 à 29, est alors entièrement juste et nécessaire. Mais, de la même façon, les droits découlant d'un traité librement conclu ne doivent pas s'éteindre parce qu'un Etat s'unit à un autre, dans le cas prévu à l'article 30, ou se divise en deux parties ou plus, dans le cas prévu à l'article 33. La question centrale qui doit retenir l'attention de la Conférence est donc celle de savoir ce qui peut justifier la perte du droit de se fonder sur les dispositions d'un traité.

17. Il se pose en outre une question d'équité. Si un Etat A établit par traité des relations avec 95 autres nations, par exemple, une règle qui priverait toutes ces nations de leurs droits lors de la division de l'Etat A en deux parties ne serait certainement pas de nature à favoriser la stabilité. On a évoqué le droit indéniable des Etats à l'autodétermination en cas de séparation ou de sécession, mais la grande majorité des nations du monde qui ont établi des relations conventionnelles possèdent de même, en ce qui concerne ces relations, un droit d'autodétermination. On a aussi avancé que le principe de la "table rase" devrait au moins s'appliquer aux traités bilatéraux parce que ces traités sont plus sensibles et constituent une catégorie à part. Mais c'est justement pour ces raisons que les droits découlant de tels traités doivent être maintenus.

18. Les présomptions posées par le paragraphe 2 de l'article 33, en vertu duquel la règle établie au paragraphe 1 ne s'applique pas dans certaines circonstances, sont entièrement justifiées si l'on met en regard les droits de la grande majorité des nations et ceux d'un seul Etat faisant sécession — cas beaucoup moins fréquent. Le représentant de la République fédérale d'Allemagne a demandé pourquoi l'Etat successeur devrait être contraint, dans le cas de l'article 33, de maintenir des arrangements résultant de traités bilatéraux. A son tour, M. Rovine voudrait savoir pourquoi, selon ce même article, la grande majorité des nations devraient renoncer aux droits auxquels elles peuvent prétendre en vertu de tels traités.

19. Si le paragraphe 3 de l'article soulève certaines difficultés, il représente néanmoins, en l'occurrence, le mode d'approche le plus raisonnable et met en lumière la nécessité de prévoir une procédure de règlement des différends. La question a été posée de savoir qui déciderait si les circonstances de la séparation présentent essentiellement les mêmes caractères que celles qui existent en cas de formation d'un Etat nouvellement indépendant. Il appartiendra aux parties elles-mêmes de répondre en premier lieu à cette question mais, si elles ne parviennent pas à se mettre d'accord, elles pourront avoir à demander l'aide d'un tiers.

20. Enfin, M. Rovine ne voit guère de différence de principe entre l'article 30, qui a déjà été adopté, et

l'article 33. Les deux articles prévoient l'application de la règle de la continuité en tant que moyen de préserver la stabilité des relations conventionnelles et l'ordre juridique international. Pour toutes ces raisons, la délégation des Etats-Unis d'Amérique appuie l'article 33 tel qu'il a été rédigé par la Commission du droit international et est opposée aux amendements présentés par la France et la Suisse ainsi que par la République fédérale d'Allemagne.

21. M. RYBAKOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) indique que sa délégation souscrit, en principe, au texte des paragraphes 1 et 2 de l'article 33 établi par la Commission du droit international, tout en pensant, comme les représentants de la République démocratique allemande et de la Turquie, que la forme demande à être améliorée par le Comité de rédaction.

22. En ce qui concerne l'amendement présenté par la République fédérale d'Allemagne, M. Rybakov s'associe aux autres orateurs qui l'ont jugé inacceptable. Il y voit une tentative d'appliquer le principe de la "table rase" à des Etats autres que des Etats nouvellement indépendants issus du processus de décolonisation et, par là, de porter une grave atteinte à l'idée qui est à la base du texte de la Commission du droit international. La délégation soviétique est également opposée à l'amendement franco-suisse car la suppression de l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 33 à laquelle il tend détruirait l'objet même de l'article. On pourrait ainsi se trouver devant une situation où, si les Etats A et B s'unissaient, la règle de la continuité s'appliquerait à l'égard des traités en vigueur conformément à l'article 30, tandis que s'ils se séparaient, ils jouiraient d'une complète liberté.

23. En ce qui concerne le paragraphe 3 de l'article 33, le problème, comme l'a fait remarquer le représentant du Mexique², est celui de l'incertitude du sens du membre de phrase "dans des circonstances qui présentent essentiellement les mêmes caractères que celles qui existent en cas de formation d'un Etat nouvellement indépendant". Il semble qu'il y ait là une dérogation à l'idée générale sur laquelle repose le texte de la Commission du droit international, qui est par ailleurs bien équilibré. Ce membre de phrase est superflu et risque même, s'il est maintenu, de se révéler dangereux. Il établit en effet, à côté des Etats nouvellement indépendants définis à l'alinéa *f* du paragraphe 1 de l'article 2, une seconde catégorie d'Etats, à laquelle s'appliquerait le principe de la "table rase". Le commentaire de la Commission du droit international relatif à l'article 33 montre clairement qu'il pourrait advenir que le paragraphe 3 soit appliqué à un Etat prédécesseur subsistant après séparation de certaines de ses parties auquel on ne souhaitait nullement étendre le principe de la "table rase". Tout le projet de convention est fondé sur le postulat qu'il n'existe que deux possibilités : un Etat est ou n'est pas un Etat nouvellement indépendant. Tout autre mode d'approche affaiblit la conception de base du projet et ouvre la porte à des erreurs d'interprétation qu'aucun tribunal international ne pourra rectifier.

² Voir 40e séance, par. 58.

24. M. Rybakov suggère que le paragraphe 3 soit examiné plus avant, éventuellement au sein des groupes régionaux.

25. M. FONT BLÁZQUEZ (Espagne) dit qu'il est sans doute plus logique d'appliquer la règle de la continuité au cas de dissolution d'une union d'Etats, mais que cette règle ne devrait pas être étendue au cas très différent de la séparation de parties du territoire d'un Etat. Lorsqu'il y a formation d'un nouvel Etat à la suite d'une séparation, il est évident que seul le principe de la "table rase" doit s'appliquer.

26. Le paragraphe 3 de l'article 33 prévoit l'application de ce principe, en tant qu'exception à la règle énoncée au paragraphe 1 mais, de l'avis de M. Font Blázquez, il fait apparaître trois insuffisances. D'abord, il ne concorde pas avec la pratique des Etats, selon laquelle le principe de la continuité s'applique à la dissolution d'unions d'Etats et celui de la "table rase" aux cas types de séparation. Ensuite, il ne tient pas compte des réalités, étant donné qu'un Etat né d'une séparation n'acceptera pas la règle de la continuité et insistera sur le principe de la "table rase". Enfin, il peut entraîner de graves problèmes d'interprétation car il sera difficile à un tribunal international de déterminer, sur la base de critères purement juridiques, si les circonstances dans lesquelles il y a séparation d'une partie d'un territoire d'un Etat sont identiques à celles qui existent en cas de formation d'un Etat nouvellement indépendant. M. Font Blázquez se bornera à rappeler à la Conférence l'affaire de l'Union douanière entre l'Autriche et l'Allemagne³, qui, en fait, a mis fin aux activités consultatives de la Cour permanente de Justice internationale. Dans cette affaire, la Cour a dû se demander si les unions douanières entre ces deux pays "compromettraient l'indépendance" de l'Autriche, expression qui avait donné lieu à maintes discussions sur les plans politique, économique et juridique. M. Font Blázquez ne voudrait pas que la Cour internationale de Justice, ou à vrai dire une juridiction quelconque, ait à résoudre les problèmes que poserait le libellé du paragraphe 3 de l'article 33.

27. Si M. Font Blázquez a bien compris, le représentant des Etats-Unis a estimé qu'il fallait protéger les droits acquis par des Etats tiers en vertu de traités conclus avec l'Etat prédécesseur. En fait, cela reviendrait à faire entièrement abstraction du principe de la "table rase" dans le projet de convention et à imposer aux Etats nouvellement indépendants la règle de la continuité. M. Font-Blázquez ne peut pas accepter cette idée. Dans l'ensemble, par ailleurs, il partage les vues exprimées par le représentant de la Turquie.

28. Sir Ian SINCLAIR (Royaume-Uni) dit que la pratique des Etats dans les cas de séparation de parties du territoire d'un Etat ne permet guère d'aboutir à une conclusion, étant donné les circonstances très différentes dans lesquelles cette séparation peut avoir lieu. Dans son commentaire relatif aux articles 33 et 34, la Commission du droit international

appelle l'attention sur les cas classiques de dissolution d'unions, qui ont été régis par le principe de la continuité. En revanche, en cas de séparation de parties du territoire d'un Etat alors que l'Etat prédécesseur continue d'exister, la tendance est à l'adoption du principe de la table rase. On a dit qu'il conviendrait de faire une distinction plus nette entre les deux types de situation, mais il est difficile de voir comment on pourrait y parvenir, et la délégation britannique approuve l'observation figurant au paragraphe 25 du commentaire de la Commission du droit international sur les articles 33 et 34, selon laquelle, étant donné la diversité quasi illimitée des rapports constitués et des genres "d'union", il ne convient pas de faire de cet élément le critère fondamental pour déterminer si les traités restent en vigueur lors de la dissolution d'un Etat (A/CONF.80/4, p. 112). En fait, il semble que la pratique des Etats ne soit pas un indicateur entièrement fiable, et la communauté internationale doit prendre en considération le développement progressif plutôt que la codification pour déterminer la règle fondamentale.

29. Ni le projet d'article 33 de la Commission du droit international, ni la proposition de la France et de la Suisse ne s'écartent du droit existant, mais cette proposition, si elle est acceptée, entraînera, ainsi qu'on l'a généralement reconnu, un changement radical dans l'économie du projet de convention dans son ensemble. L'objection évidente que soulève la proposition franco-suisse est qu'elle traite de la même manière deux situations différentes à la fois du point de vue de la terminologie et quant au fond. Dans le projet de convention, l'Etat nouvellement indépendant est défini en fonction du processus historique de décolonisation, et un régime juridique fondé sur le principe de la table rase lui est appliqué. Etendre ce régime aux cas de séparation de parties du territoire d'un Etat rendrait les relations internationales conventionnelles encore moins stables. Sir Ian rappelle aux auteurs de l'amendement l'observation d'un ancien juge de la Cour suprême des Etats-Unis, selon laquelle le droit tire sa vie non pas de la logique, mais bien de l'expérience. Cela étant, il n'est pas nécessaire de porter à nouveau atteinte au principe de la continuité. Au cas où une fédération viendrait à se dissoudre à l'avenir, il n'y aurait rien de malséant à ce que tout Etat successeur né de cette dissolution, qui a eu son mot à dire dans la formulation de la politique étrangère de la fédération, continue d'être lié par les relations conventionnelles.

30. En fait, on pourrait dire que l'amendement de la France et de la Suisse encourage les mouvements sécessionnistes. L'application du principe de la table rase devrait être limitée à des circonstances particulières, essentiellement identiques à celles qui entourent la formation d'un Etat nouvellement indépendant. Comme le représentant de l'Union soviétique, sir Ian est très sceptique quant à la façon dont les dispositions du paragraphe 3 pourraient être appliquées. La notion ne présente pas, en soi, de difficulté exagérée, et l'expérience montre que des circonstances analogues à celles qui entourent la formation d'un Etat nouvellement indépendant peuvent se produire. Néanmoins, la portée exacte du paragraphe n'est pas claire et, si cette disposition est retenue, il faudra prévoir une procédure de règlement des différends.

³ Régime douanier entre l'Allemagne et l'Autriche (Protocole du 19 mars 1931). C.P.J.I., série A/B, No 41, p. 34.

31. Sans doute peut-on faire valoir, à l'encontre de l'amendement proposé par la République fédérale d'Allemagne, qu'il introduit une réserve touchant le principe de la continuité; la délégation britannique pourra néanmoins l'appuyer, car elle reconnaît que, dans certains cas, l'application de ce principe aux traités bilatéraux peut poser des difficultés, et aussi parce qu'elle y voit un compromis entre le texte initial de l'article 33 et l'amendement de la France et de la Suisse.

32. N'ayant pas eu le temps d'étudier l'amendement pakistanais au paragraphe 3, la délégation britannique se réserve le droit de prendre à nouveau la parole.

33. M. TORNARITIS (Chypre) dit que sa délégation appuie l'article 33 tel qu'il est, tant en principe que quant au fond, mais estime que le texte manque de clarté et devrait être renvoyé au Comité de rédaction. La troisième partie du projet traite des Etats nouvellement indépendants, au sens de l'article 2, auxquels s'applique le principe de la "table rase"; la quatrième partie concerne l'unification ou la séparation d'Etats, cas auxquels s'applique le principe de la continuité. Lorsqu'il y a séparation d'un territoire pour former un nouvel Etat, autre qu'un Etat nouvellement indépendant, c'est l'article 33 qui s'applique; tous les autres cas sont régis par les dispositions de la troisième partie du projet. La différence est évidente, encore que le texte ait peut-être besoin d'être amélioré. La Conférence doit veiller à ne pas bouleverser la structure judicieuse du projet en insérant des amendements qui, alors même qu'ils sont censés le clarifier, risquent de le rendre plus obscur.

34. M. STUTTERHEIM (Pays-Bas) appuie le texte de la Commission du droit international pour les paragraphes 1 et 2. Ainsi qu'il l'a déjà dit au cours du débat sur les articles 16 et 30, la délégation néerlandaise est favorable à l'application du principe de la continuité, à moins qu'il n'y ait des raisons déterminantes de ne pas le faire, comme dans le cas de la décolonisation.

35. Le paragraphe 3 est superflu attendu que, comme l'a dit le représentant de l'Union soviétique, il établit inopportunément une troisième catégorie d'Etats, qui n'entre pas dans le cadre des définitions énoncées à l'article 2 et fera surgir des difficultés d'application. M. Stutterheim estime donc que ce paragraphe doit être supprimé; s'il ne l'était pas, il conviendrait, comme l'a dit le représentant du Royaume-Uni, de prévoir une procédure de règlement des différends.

36. Quant à l'amendement pakistanais au paragraphe 3, M. Stutterheim pense de prime abord qu'il sera difficile de définir le mot "avantages" et n'est donc pas prêt à appuyer cet amendement.

37. Selon M. ÉCONOMIDÈS (Grèce), le projet de convention traite de façon différente deux situations qui sont essentiellement identiques: un Etat formé par la séparation de parties du territoire d'un Etat constitue bel et bien un Etat nouvellement indépendant et la distinction qui veut qu'un Etat nouvellement indépendant, au sens de l'article 15, ait plus de droits qu'un Etat séparé, au sens de l'article 33, va à l'encontre du principe de l'égalité des Etats

garanti par la Charte des Nations Unies. Les dispositions de l'article 33 peuvent légitimement s'appliquer à la dissolution d'une union d'Etats composites, mais elles ne conviennent pas au cas de séparation. M. Economidès appuie l'amendement de la France et de la Suisse.

38. M. NAKAGAWA (Japon) pense, lui aussi, que le projet de convention a été bien structuré et qu'il ne faut pas en détruire le subtil équilibre. Le principe de la continuité, illustré par de nombreux précédents que cite la Commission du droit international dans son commentaire des articles 33 et 34, doit donc être maintenu au paragraphe 1. C'est pourquoi la délégation japonaise ne peut appuyer l'amendement franco-suisse ni celui de la République fédérale d'Allemagne, qui modifieraient la structure et l'harmonie de la convention et pourraient créer de nouveaux problèmes. Cependant le texte actuel du paragraphe 3 n'est pas satisfaisant et certaines améliorations de forme pourraient donc être nécessaires.

39. M. ROVINE (Etats-Unis d'Amérique), répondant à l'observation du représentant de l'Espagne, selon laquelle les Etats-Unis concevraient l'article 33 dans l'optique d'un renoncement total au principe de la "table rase", dit que le droit des nations de compter sur le respect des relations conventionnelles suppose que les autres parties ont librement accepté d'être liées par ces relations. Dans le cas de territoires non autonomes et colonies auxquels on a imposé des relations conventionnelles, il n'en est évidemment pas ainsi et la règle de la "table rase" n'est que juste et équitable. Ainsi, loin d'écarter le principe de la "table rase", l'attitude des Etats-Unis souligne les raisons qu'il y a de l'accepter.

40. Le représentant du Royaume-Uni a probablement raison de dire, à l'appui de l'amendement proposé par la République fédérale d'Allemagne, que le maintien du principe de la continuité au regard des traités bilatéraux peut soulever des difficultés. Cependant, ne pas maintenir ces traités c'est s'exposer davantage encore à des difficultés. Il est impossible d'élaborer une règle uniformément satisfaisante mais, puisque tous les Etats concluent des traités bilatéraux aux termes desquels ils acquièrent des droits en même temps qu'ils assument des obligations, M. Rovine pense que la règle de la continuité doit rester applicable.

41. Pour M. MARESCA (Italie), les arguments avancés par les auteurs de l'amendement franco-suisse procèdent d'une logique irréfutable: il est indéniable qu'un Etat issu d'une lutte intestine est tout aussi nouveau qu'un Etat né de la décolonisation. Mais le droit international est fondé, non seulement sur la logique, mais aussi sur l'histoire, les réalités politiques et les exigences de la vie internationale. Il est impossible de prétendre que lorsque deux Etats se séparent après avoir été unis pendant des siècles et avoir tissé des liens avec d'autres Etats — comme ce fut le cas dans les nombreux exemples cités dans le commentaire de la Commission du droit international relatif à l'article en discussion —, ils entament une existence absolument nouvelle au même titre que ceux qu'a produits la décolonisation.

42. L'amendement proposé par la République fédérale d'Allemagne a le mérite de distinguer, conformément au droit international, les traités bilatéraux des traités multilatéraux. Le paragraphe 2 du texte de la Commission du droit international est à la fois clair et logique, mais on ne peut en dire autant du paragraphe 3, qui abandonne soudain le principe de la continuité et dégage certains nouveaux Etats de tout lien juridique. Il conviendrait de supprimer le paragraphe 3.

43. M. DIENG (Sénégal) ne peut admettre l'idée, exprimée par un orateur à la 40e séance, que le droit à l'autodétermination se ramène à une simple maxime politique. S'il est un principe qui se range dans la catégorie définie à l'article 53 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, c'est bien celui de l'autodétermination. La Commission a fidèlement respecté le principe du développement progressif du droit international en incorporant deux critères distincts en la matière.

44. Ce qui fait des Etats nouvellement indépendants une catégorie à part, c'est qu'ils sont issus du processus de décolonisation; le cas des Etats qui se sont séparés d'un territoire plus vaste est entièrement différent, et il serait absolument illogique de nier cette différence. Cependant, la Convention prévoyant deux régimes juridiques différents pour des situations fondamentalement différentes, il est difficile à la délégation sénégalaise d'appuyer l'amendement proposé par la France et la Suisse. A l'inverse de l'Etat nouvellement indépendant, la partie de l'Etat qui se sépare de ce dernier a, dans une certaine mesure, participé à l'établissement des relations internationales. La différence entre un nouvel Etat et un Etat nouvellement indépendant ne peut être niée, même si la terminologie laisse un peu à désirer. En fait, l'amendement franco-suisse remet en question l'esprit du projet de Convention, et s'il était accepté, bien des éléments acquis devraient faire l'objet d'un nouvel examen.

45. L'amendement de la République fédérale d'Allemagne déséquilibrerait la convention à coup sûr et ne doit donc pas être retenu. M. Dieng se réserve le droit de commenter ultérieurement l'amendement proposé par le Pakistan.

46. Le paragraphe 3 de l'article 33 soulève de graves problèmes et il faudrait certainement améliorer la forme que lui a donnée la Commission du droit international. Cette dernière a sans aucun doute tenté de prévoir le cas extrême d'une partie d'un Etat qui n'aurait jamais accepté son statut de composante et aurait toujours réclamé la séparation, de telle sorte qu'elle aurait toujours été traitée comme une colonie. Malheureusement, cette tentative a conduit la Commission à tomber dans l'obscurité, et il vaudrait mieux maintenant soit supprimer purement et simplement le paragraphe 3, soit le remplacer par une disposition plus claire.

47. Mme BOKOR-SZEGÖ (Hongrie) rappelle que, dès le début de ses travaux de codification touchant la succession d'Etats, la Commission a soutenu la théorie d'un traitement différent pour les Etats nouvellement indépendants; et il ressort clairement du commentaire qu'elle n'avait à l'esprit

que ceux de ces Etats qui seraient issus de la désintégration du système colonial, d'où la référence au principe de l'autodétermination. Mme Bokor-Szegö partage pleinement le point de vue selon lequel l'autodétermination n'est plus un principe politique et constitue désormais un impératif du droit international, ce qui explique l'existence d'une nette distinction entre les dispositions de la troisième partie du projet et celles de la quatrième partie.

48. Une distinction entre catégories d'Etats nouvellement indépendants s'impose parce que ceux qui sont issus du système colonial n'ont pas pu participer à l'élaboration du droit international traditionnel, lequel leur a été imposé. La Conférence doit maintenant penser à l'avenir et, lorsqu'on examine le cas d'une éventuelle dissolution d'Etats, il faut sauvegarder la continuité des relations entre Etats et assurer la stabilité des relations conventionnelles dans l'intérêt de la communauté des nations. Si la Commission poursuit la discussion dans le sens où elle l'a engagée, elle pourrait bien finir par mettre en cause les travaux de la Commission du droit international. La Commission doit donc maintenir cette distinction non équivoque entre les dispositions des troisième et quatrième parties du projet et demander au Comité de rédaction de mettre au point une formulation plus claire pour le paragraphe 3 de l'article 33.

49. Mme PÉREZ VENERO (Panama) pense, comme le représentant du Mexique, que le paragraphe 3 de l'article 33 sous sa forme actuelle soulève des difficultés d'interprétation. La position de sa délégation sur ce paragraphe doit, bien entendu, être compatible avec la politique étrangère panaméenne qui soutient sans réserve le principe de l'autodétermination des peuples, qu'il s'agisse d'Etats nouvellement formés ou existant depuis longtemps. Cela ne veut pas dire que le Panama ne mesure pas les graves conséquences des problèmes qui pourraient découler de la séparation d'une partie du territoire d'un Etat; ni que le Panama encouragerait la séparation d'une partie d'un Etat pour lui permettre de se soustraire à des négociations visant à établir clairement quelles obligations conventionnelles lui étaient applicables avant la séparation; ni, enfin, que le Panama ne respecte pas le principe de la continuité ou ne pense pas qu'un Etat doit respecter les obligations contractées par traité lorsqu'il n'y a aucune contestation quant à ce que sont ces obligations.

50. Au contraire, dans le cadre de sa coopération avec des organismes internationaux comme l'Organisation des Nations Unies et l'Organisation des Etats américains, le Panama a fait la preuve de son respect des obligations contractées par traité, de sa patience, de son intégrité et de son désir d'assurer le règlement des différends par des moyens pacifiques. Mais lorsqu'il n'est pas possible de régler par la négociation les cas d'incompatibilité d'obligations contractées par traité du fait de la séparation d'une partie du territoire d'un Etat, comme il est prévu à l'alinéa b du paragraphe 2, le Panama souscrit aux principes de la "table rase" et de l'autodétermination, que compromet le paragraphe 3 de l'article 33 tel qu'il est actuellement rédigé.

51. Pour sa part, M. BOUBACAR (Mali) ne voit aucune dualité dans l'article 33. Dans les arguments juridiques qui ont été avancés, on a soigneusement omis de se référer aux principes de l'autodétermination énoncés dans la Charte des Nations Unies. Le professeur Virally, membre de l'Institut de droit international, a montré que ces principes étaient des règles de *jus cogens*. Si les auteurs des amendements pensent que l'ancienne puissance coloniale fait encore partie du territoire décolonisé, alors il y a dualité, mais si cette puissance ne fait plus partie dudit territoire, il ne peut être question de dualité. M. Boubacar ne peut pas suivre les auteurs des amendements dans leurs efforts en vue d'affaiblir le principe de la "table rase". A une époque caractérisée par des idées nouvelles et l'apparition d'Etats nouvellement indépendants – autrement dit, d'Etats qui ne sont plus dépendants – le droit est modifié et il faut par conséquent conserver les paragraphes 1 et 3. Les craintes de certaines délégations à l'égard du paragraphe 3 ne sont pas fondées. On ne peut nier qu'il existe différentes formes de décolonisation. Il convient donc d'appuyer le texte rédigé par la Commission du droit international.

52. M. LANG (Autriche) dit que sa délégation comprend pourquoi la Commission du droit international a donné la priorité au principe de la "table rase" en ce qui concerne les Etats nouvellement indépendants; cela est justifié par les circonstances historiques particulières dans lesquelles ces pays ont vu le jour. Cependant, à partir du moment où une communauté universelle a été constituée, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies et en particulier au principe de l'égalité souveraine des Etats, il faut une certaine stabilité pour maintenir un ordre international dont tous ses membres puissent tirer parti, d'où la nécessité de faire une juste place au principe de la continuité.

53. La délégation autrichienne est favorable à la suppression du paragraphe 3 de l'article 33 car, sous sa forme actuelle, cette disposition ne peut que créer des difficultés qu'aucune des méthodes reconnues de règlement des différends ne permettra de résoudre facilement. La Conférence doit essayer d'énoncer des règles qui, au lieu de compliquer les problèmes, facilitent le processus de la succession d'Etats et clarifient la situation des traités touchés par les successions. La délégation autrichienne ne peut appuyer aucun des autres amendements, bien qu'elle n'en méconnaisse aucunement l'intérêt.

54. M. DUCULESCU (Roumanie) dit qu'en principe sa délégation est favorable aux solutions juridiques énoncées à l'article 33, tel qu'il est rédigé. On peut sans aucun doute améliorer le texte, en particulier pour faire ressortir la distinction entre, d'une part, la séparation des unions d'Etats et, d'autre part, la sécession d'Etats unitaires, pour laquelle des critères objectifs sont nécessaires à une évaluation de la légalité de la situation.

55. Les amendements proposés par la France et la Suisse, ainsi que par la République fédérale d'Allemagne, sont en contradiction avec les principes de la continuité et de la stabilité des relations internationales. Autodétermination et

sécession sont des situations tout à fait différentes en droit international et ne doivent pas être confondues.

56. M. Duculescu estime que la portée du paragraphe 3 doit être définie plus clairement. La Conférence a le devoir de trouver des solutions juridiques garantissant à la fois le principe de l'autodétermination et l'intégrité territoriale des Etats.

57. M. FERREIRA (Chili) dit que le texte actuel du paragraphe 3 est quelque peu obscur, et que sa délégation en poursuit l'analyse.

58. L'amendement proposé par la République fédérale d'Allemagne n'est une initiative positive qu'en ce sens qu'il fait la distinction nécessaire entre les traités bilatéraux et les traités multilatéraux dans le cas où une partie d'un Etat se sépare d'un territoire plus vaste, l'Etat prédécesseur continuant d'exister; en effet, appliquer le principe de la continuité dans ces cas revient à méconnaître le principe de la libre détermination puisque, d'après le texte actuel, aucun des deux Etats – ni l'Etat successeur ni l'autre Etat partie – ne pourrait s'opposer unilatéralement à la continuité du traité bilatéral considéré.

59. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de reporter au lendemain sa décision sur l'article 33 et d'aborder l'examen de l'article 34.

60. M. KASASA MUTATI (Zaire), prenant la parole sur un point d'ordre, dit que, de toute évidence, le paragraphe 3 de l'article 33 appelle encore des éclaircissements. Il propose de demander des explications supplémentaires à une autorité reconnue en la matière, de manière à éviter de nouvelles déclarations le lendemain.

61. Le PRÉSIDENT invite le Président de la Commission du droit international à prendre la parole au moment qui lui conviendra.

62. M. SETTE CÂMARA (Brésil), Président de la Commission du droit international, dit qu'il fera le lendemain une déclaration sur l'ensemble de l'article 33. En ce qui concerne plus précisément le paragraphe 3, l'Expert consultant est plus compétent pour en parler.

ARTICLE 34 (Cas de l'Etat qui subsiste après séparation d'une partie de son territoire)⁴

63. Mme THAKORE (Inde) dit que l'article 34 repose sur la règle de la continuité *ipso jure*, sous réserve des exceptions courantes concernant un Etat qui subsiste après séparation d'une partie de son territoire. Etant donné que cet article concerne les traités applicables à l'Etat prédécesseur, et non à l'Etat ou aux Etats successeurs, la délégation indienne peut l'accepter sous sa forme actuelle.

⁴ L'amendement suivant était proposé : France et Suisse, A/CONF.80/C.1/L.41/Rev.1.

64. L'amendement proposé par la France et la Suisse (A/CONF.80/C.1/L.41/Rev.1) est le corollaire de l'amendement de ces pays à l'article 33 et ne peut être examiné par le Comité de rédaction que si l'amendement de la France et de la Suisse à l'article 33 est adopté.

La séance est levée à 17 h 50.

42e SÉANCE

Jeudi 3 août 1978, à 10 h 25

Président : M. RIAD (Egypte)

Examen de la question de la succession d'Etats en matière de traités, conformément aux résolutions 3496 (XXX) et 31/18 adoptées par l'Assemblée générale le 15 décembre 1975 et le 24 novembre 1976

[Point 11 de l'ordre du jour] (suite)

ARTICLE 33 (Succession d'Etats en cas de séparation de parties d'un Etat)¹ (suite)

1. Mme DAHLERUP (Danemark) indique que sa délégation approuve les paragraphes 1 et 2 de l'article 33, qui doivent garantir la continuité et la stabilité des relations conventionnelles entre Etats ayant négocié et accepté des droits et obligations de leur propre gré. L'amendement de la France et de la Suisse (A/CONF.80/C.1/L.41/Rev.1) aurait l'avantage de poser une règle unique mais, pour les cas de séparation, cette règle pourrait conduire à un vide juridique bien inutile quand existe déjà tout un ensemble de traités librement conclus. Maintenant que l'article 30 a été adopté, l'amendement de la France et de la Suisse conduirait à des résultats étranges. En cas d'union de deux Etats, leurs régimes conventionnels seraient maintenus mais, si le nouvel Etat ainsi formé se démembrerait par la suite, les traités ainsi maintenus en vigueur ne seraient plus applicables, ce qui causerait un vide juridique.

2. La délégation danoise approuve l'idée énoncée au paragraphe 3 car l'hypothèse à laquelle il s'applique pourrait se présenter dans l'avenir. Il conviendrait cependant que le Comité de rédaction tente d'en améliorer le libellé afin d'empêcher les abus auxquels il pourrait donner lieu. Dans tous les cas, il faudrait prévoir des moyens de règlement des différends que pourrait engendrer la description assez vague des situations visées au paragraphe 3.

3. M. MASUD (Pakistan), présentant l'amendement de sa délégation (A/CONF.80/C.1/L.54), fait d'abord observer que le paragraphe 3 de l'article à l'examen a suscité des doutes quant à la véritable nature des situations visées dans cette disposition. En réalité, ces situations relèvent à la fois de la troisième partie du projet, qui concerne les Etats nouvellement indépendants et appelle l'application du

principe de la "table rase", et de la quatrième partie du projet, qui concerne les cas d'unification et de séparation d'Etats et appelle l'application du principe de la continuité. Quelques délégations ont estimé qu'il n'existait pas de différences entre les situations visées au paragraphe 3 de l'article 33 et celles dont il est question à l'article 15. Il est pourtant manifeste que le paragraphe 3 de l'article 33 ne concerne pas les cas de formation d'un Etat nouvellement indépendant mais les cas dans lesquels une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et devient un Etat dans des circonstances présentant essentiellement les mêmes caractères. Dans la première hypothèse, il y a exercice du droit à l'autodétermination, et la volonté de la population du territoire devenu indépendant n'est pas intervenue dans le processus d'élaboration des traités. D'autres délégations ont considéré qu'il n'était pas nécessaire de prévoir l'hypothèse visée au paragraphe 3 de l'article 33, toutes ces situations étant régies, à leur avis, par les paragraphes 1 et 2 de cet article. Or, si la Commission du droit international a rédigé ce paragraphe 3, c'est précisément pour couvrir cette catégorie de situations présentant des analogies avec les cas de formation d'Etats nouvellement indépendants, mais pourtant distinctes de ces cas. C'est pourquoi elle a prévu d'appliquer à ces situations le principe de la "table rase".

4. Le libellé du paragraphe 3 n'est cependant pas entièrement satisfaisant. D'une part, la notion de "circonstances qui présentent essentiellement les mêmes caractères" n'est pas précise; d'autre part, il faudrait traiter de la même façon, d'après ce paragraphe, des situations qui ne sont cependant pas absolument identiques. Or la Commission a précisément voulu accorder aux situations rentrant dans la catégorie particulière mentionnée une place intermédiaire entre les cas relevant de la troisième partie du projet et ceux qui relèvent de la quatrième partie. C'est donc pour donner une place à part aux cas visés au paragraphe 3 que le Pakistan a présenté son amendement, lequel prévoit l'application restreinte du principe de la continuité aux cas où l'Etat successeur "a retiré directement ou indirectement des avantages d'un traité". Il en va ainsi lorsqu'un Etat a reçu des prêts d'un autre Etat et que la partie de son territoire qui en a bénéficié s'en sépare; dès lors, il est normal que l'Etat successeur assume les obligations correspondantes.

5. M. SETTE CÂMARA (Brésil) dit que, malgré l'intéressant débat auquel donnent lieu les amendements relatifs à l'article 33, sa délégation accorde sa préférence au texte proposé par la Commission du droit international pour cet article. L'amendement de la France et de la Suisse remet en question l'économie du projet et les domaines d'application respectifs des principes de la "table rase" et de la continuité; il vise à étendre l'application de la règle de la "table rase" aux nouveaux Etats nés par unification ou séparation. A l'appui de cet amendement, le représentant de la Suisse a essayé de fonder la règle de la "table rase" sur l'exception dite *res inter alios acta*, niant ainsi toute importance à l'autodétermination. Comme le nouvel Etat n'a pas participé à la conclusion du traité, celle-ci constituerait une *res inter alios acta* qui ne saurait lier l'Etat successeur. Les auteurs de cet amendement semblent oublier que l'Etat prédécesseur intervient, en tant que

¹ Pour les propositions d'amendements à l'article 33, voir 40e séance, note 9.