Document:-
A/CN.4/SR.1266

Compte rendu analytique de la 1266e séance

sujet:
Succession d'Etats en matière de traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1974, vol. I

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

Copyright © Nations Unies

plus et que de nouvelles mesures seraient nécessaires pour organiser le monde de façon satisfaisante. En cette occasion solennelle, on a le sentiment que, malgré tout ce qui a été accompli, il faudra, en raison des besoins sans cesse croissants de la communauté internationale, faire de nouveau appel à l'imagination des penseurs et à l'ingéniosité des hommes politiques et des gouvernements. Il faut espérer que le monde s'orientera une fois de plus vers un climat de compréhension et de coopération, dans lequel le droit international ne constituera pas seulement un système doctrinal mais aussi un moyen pratique de réaliser la paix, la justice et le bien-être de l'humanité.

73. Dans ce contexte, la procédure d'élaboration du droit dans laquelle la Commission joue un rôle important, est appelée à se perfectionner encore. Le droit international consistera de plus en plus en règles visant à garantir la paix commune et à promouvoir et assurer la stabilité et la croissance économiques, les droits de l'homme et les libertés fondamentales, la justice sociale et l'utilisation de la science et de la technique dans l'intérêt commun. Il deviendra alors le droit d'une véritable communauté, qui sera à la fois le produit et le garant du développement de la communauté internationale à chaque étape.

74. Malgré leurs différences de croyance et couleur, malgré la diversité de leurs systèmes juridiques et de leurs convictions politiques, les hommes sont obligés de vivre ensemble sur une terre qui se resserre de plus en plus et ils ne peuvent le faire qu'en maintenant et en développant constamment l'ordre juridique qui leur permettra de vivre en paix, dans la liberté et la justice. La tâche du mécanisme d'élaboration du droit international est interminable. Le Président exprime l'espoir que la Commission continuera de contribuer efficacement à l'accomplissement de ces nobles idéaux comme elle l'a fait au cours de ses vingt-cinq premières années grâce au dévouement généreux de ses membres anciens et présents.

La séance est levée à 17 h 35.

1266e SÉANCE

Mardi 28 mai 1974, à 10 h 10

Président : M. Endre USTOR

Présents : M. Ago, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. El-Erian, M. Elias, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

Succession d'Etats en matière de traités

(A/CN.4/275 et Add.1 et 2 ; A/CN.4/278 et Add.1 à 3 ; A/8710/Rev.1)

[Point 4 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la 1264e séance)

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : DEUXIEME LECTURE

ARTICLE 3

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 3, qui est ainsi libellé :

Article 3

Cas n'entrant pas dans le cadre des présents articles

Le fait que les présents articles ne s'appliquent aux effets de la succession d'Etats ni en matière d'accords internationaux conclus entre des Etats et d'autres sujets du droit international, ni en matière d'accords internationaux qui n'ont pas été conclus par écrit ne portent pas atteinte :

a) à l'application à ces cas de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquelles ils seraient soumis en vertu du droit international indépendamment desdits articles;

b) à l'application, entre Etats, des présents articles aux effets de la succession d'Etats en matière d'accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international.

2. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit que l'article 3, qui correspond à l'article 3 de la Convention de Vienne sur le droit des traités [1], est une clause de sauvegarde des cas n'entrant pas dans le cadre du projet d'articles. Le Gouvernement suédois, qui est le seul à avoir formulé des observations sur l'article, estime que les principes énoncés sont évidents et qu'il est inutile de les formuler expressément (A/CN.4/275). Le Rapporteur spécial ne partage pas cette façon de voir. Des principes évidents doivent être parfois énoncés pour donner aux règles qui suivent un fondement ou un cadre. L'affirmation du Gouvernement suédois selon laquelle le titre de l'article 3 devrait être modifié puisque les dispositions de l'article sont en fait applicables aux cas envisagés est erronée. L'alinéa *a* concerne l'applicabilité, non pas des dispositions des articles, mais de règles de droit international qui existent indépendamment de ces dispositions tout en coïncidant avec elles. En fait, l'article 3 se réfère aux cas qui n'entrent pas dans le cadre des articles en indiquant que le droit international coutumier continue alors de s'appliquer. Le Rapporteur spécial préfère donc conserver à l'article 3 son titre actuel.

3. M. EL-ERIAN admet, avec le Rapporteur spécial, qu'il est parfois nécessaire d'énoncer l'évidence afin d'indiquer la base de certaines obligations juridiques. Il faut conserver l'article 3 afin que les dispositions soient aussi complètes que possible.

4. M. HAMBRO exprime l'espoir que, pendant la seconde lecture du projet d'articles, les membres de la Commission qui n'émettent pas d'observations seront considérés comme partageant l'avis du Rapporteur spécial.

5. Le PRÉSIDENT l'assure qu'il en sera ainsi.

6. M. ŠAHOVIĆ se déclare d'accord avec la manière dont le Rapporteur spécial conçoit le sujet de la succession d'Etats en matière de traités; il approuve les grandes lignes du projet d'articles. Le rapport (A/CN.4/278 et

---

[1] 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. 311 et 312.

Add.1 et 2) pose plusieurs questions nouvelles qui appellent un examen approfondi. En ce qui concerne l'observation de la Suède sur l'article 3, il partage l'avis du Rapporteur spécial. L'article 3 définit la portée du projet et complète l'article premier.

7. M. SETTE CÂMARA ne s'oppose pas à la proposition du Rapporteur spécial tendant à conserver l'article 3 tel quel mais il comprend les doutes que le Gouvernement suédois éprouve quant au titre, lequel donne l'impression que l'article a pour objet d'exclure certains cas du champ d'application du projet. En fait, l'objet de l'article est précisément l'inverse. Le Comité de rédaction pourrait essayer de trouver un titre plus heureux, tel que : « Application dans les cas qui n'entrent pas dans le cadre des présents articles. »

8. M. BEDJAOUI a lu avec un vif intérêt le rapport sur la succession d'Etats en matière de traités, non seulement en tant que membre de la Commission, mais aussi en tant que rapporteur spécial pour la question de la succession d'Etat dans les matières autres que les traités. Ce rapport, qui fait la synthèse des observations des gouvernements sur la question, devrait faciliter l'examen du projet d'articles en deuxième lecture. M. Bedjaoui constate que ce projet a suscité peu d'observations écrites et que les observations orales qui ont été formulées n'affectent pas fondamentalement la structure des articles. Il souhaite donc que la Commission aille aussi vite que possible dans l'examen du projet en deuxième lecture et il s'associe à la recommandation de M. Hambro.

9. M. Bedjaoui souscrit à ce qu'a dit le Rapporteur spécial au sujet de l'article 3, qui définit la portée générale de la codification du droit de la succession d'Etats malgré la limitation énoncée à l'article premier. Il pense, comme lui, que c'est en vertu du droit international et indépendamment du projet que les articles s'appliquent aux cas considérés. L'article 3 n'a pas suscité d'observations des Etats à part celles de la Suède. On peut le renvoyer au Comité de rédaction.

10. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que l'article 3 peut être renvoyé au Comité de rédaction pour plus ample examen. Le Comité de rédaction voudra peut-être réexaminer le titre, d'autant plus que celui-ci est également employé dans d'autres projets pour des dispositions analogues, par exemple, dans le projet d'articles sur la clause de la nation la plus favorisée.

Il en est ainsi décidé [2].

ARTICLE 4

11.

Article 4

Traités constitutifs d'organisations internationales et traités adoptés au sein d'une organisation internationale

Les présents articles s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en ce qui concerne :

a) tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale, sous réserve des règles concernant l'acquisition de la qualité de membre et sous réserve de toute autre règle pertinente de l'organisation;

b) tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve des règles pertinentes de l'organisation.

12. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) rappelle que, à la Sixième Commission, les représentants qui ont parlé de l'article 4 s'y sont déclarés favorables.

13. M. EL-ERIAN éprouve des doutes quant à la mention des « Traités constitutifs d'organisations internationales » dans le titre de l'article, car ce membre de phrase pourrait être mal interprété. Il propose de le remplacer par les mots « Instruments constitutifs d'organisations internationales ».

14. M. CALLE y CALLE dit que le titre éveille en lui des doutes semblables. L'article 4 concerne moins les instruments constitutifs que les problèmes que peut soulever la succession dans des situations qu'ils régissent, en raison de la nature de la qualité de membre ou des droits ou obligations transmis par l'Etat prédécesseur du fait de cette qualité. Le Comité de rédaction pourrait essayer de trouver un titre plus approprié, qui tienne compte de cet aspect de la question.

15. M. OUCHAKOV partage entièrement l'opinion du Rapporteur spécial au sujet de l'article 4. Il signale, toutefois, que la traduction russe de cet article qui figure dans le rapport de la Commission (A/8710/Rev.1) ne correspond pas au texte russe qu'il avait lui-même mis au point au sein du Comité de rédaction. L'alinéa *a*, en particulier, a subi des modifications qui en faussent totalement le sens. M. Ouchakov demande qu'à l'avenir les textes russes qu'il aura lui-même établis ne soient pas modifiés par le Secrétariat sans son autorisation.

16. M. ŠAHOVIĆ estime qu'il ne faut pas donner aux titres une importance exagérée. Dans cette première partie du projet concernant les dispositions générales, on peut reprendre les titres de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il approuve, toutefois, la suggestion de M. Calle y Calle et pense qu'on pourrait demander au Comité de rédaction de considérer le titre de l'article 4 en tenant compte de la nature du sujet traité.

17. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 4 au Comité de rédaction pour plus ample examen, compte tenu des observations qui ont été formulées.

Il en est ainsi décidé [3].

ARTICLE 5

18.

Article 5

Obligations imposées par le droit international indépendamment d'un traité

Le fait qu'un traité ne soit pas en vigueur à l'égard d'un Etat successeur en raison de l'application des présents articles n'affecte en aucune manière le devoir d'un Etat de remplir toute obligation énoncée dans le traité à laquelle il est soumis en vertu du droit international indépendamment dudit traité.

19. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit que l'article établit une règle générale dont le champ d'application est précis et qui est calquée sur l'article 43 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Pour les mêmes raisons que celles qu'il a données dans le cas de l'article 3, le Gouvernement suédois a proposé de supprimer cette règle du projet d'articles et d'énoncer le principe qui y est consacré dans le commentaire. Le Rappor-

[2] Pour la suite du débat, voir 1285e séance, par. 3.

[3] Pour la suite du débat, voir 1285e séance, par. 3.

teur spécial est d'avis de maintenir l'article 5. Il pourrait ultérieurement demander à la Commission d'envisager d'inclure dans le projet une disposition générale selon laquelle le droit des traités s'appliquerait aux cas auxquels les articles à l'examen ne sont pas applicables. Cependant, il s'agit là d'une question importante, qui nécessiterait un examen distinct.

20. M. YASSEEN souscrit aux vues du Rapporteur spécial.

21. M. MARTÍNEZ MORENO dit que, tout en étant disposé à accepter l'article 5, il pense que l'on pourrait étendre sa portée de telle sorte qu'il englobe non seulement les obligations imposées par le droit international indépendamment d'un traité, mais aussi tous les droits susceptibles d'appartenir à l'Etat successeur. Par exemple, il se peut que l'Etat prédécesseur ne soit pas membre d'une organisation internationale faute de remplir les conditions exigées à cet effet par l'acte constitutif de celle-ci; au cas où l'Etat successeur remplit ces conditions, il serait injustifié que ses droits se trouvent restreints par l'application des présents articles. Peut-être cette situation est-elle déjà prévue par d'autres dispositions du projet. Cependant, il pourrait être souhaitable d'ajouter à l'article 5 une clause prévoyant que le fait qu'un traité ne soit pas en vigueur à l'égard de l'Etat successeur en vertu des présents articles ne porte pas atteinte à ses droits d'Etat successeur.

22. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) approuve l'idée exprimée mais pense qu'il serait plus indiqué de l'aborder à un stade ultérieur quand la Commission examinera les dispositions supplémentaires. Mieux vaut que l'article 5 ne s'écarte pas de l'objet qui est le sien.

23. M. OUCHAKOV estime que l'article 5 est indispensable, car il importe de souligner que les obligations imposées par le droit international demeurent, indépendamment des traités. Il n'est donc pas d'accord avec le Rapporteur spécial lorsque celui-ci dit, au paragraphe 169 de son rapport (A/CN.4/278/Add.2), que « l'article n'est peut-être pas nécessaire ».

24. Le PRÉSIDENT pense, comme le Rapporteur spécial, que la proposition de M. Martínez Moreno devrait être examinée ultérieurement, soit au Comité de rédaction, soit à la Commission. Il propose de renvoyer l'article 5 au Comité de rédaction pour plus ample examen.

Il en est ainsi décidé [4].

ARTICLE 6

25.

Article 6

Cas de succession d'Etats visés par les présents articles

Les présents articles s'appliquent uniquement aux effets d'une succession d'Etats se produisant conformément au droit international et, plus particulièrement, aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

26. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) rappelle que des vues divergentes ont été exprimées au sujet de l'article 6, considéré comme essentiel par certains et superflu par d'autres. Les gouvernements ont été priés de soumettre leurs observations mais les réponses ont été peu nombreuses. Bien que cet article et l'article 31 consacré à des cas spéciaux puissent se recouper, l'article 6 n'envisage pas tout à fait les mêmes situations. A son avis, l'article 31 ne supprime pas la raison d'être de l'article 6, qui exclut du champ d'application des articles les cas dans lesquels la succession n'est pas conforme aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

27. Le Rapporteur spécial est prêt à admettre, avec le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, que le mot « *normally* » (généralement) utilisé dans la première phrase du paragraphe 1 du commentaire va trop loin (A/CN.4/275). Il est évident qu'on ne peut libeller les articles en partant de l'hypothèse que le monde est parfait et il serait peut-être bon d'apporter au texte une modification s'inspirant des observations des Etats-Unis d'Amérique. Comme le Rapporteur spécial l'a dit au paragraphe 177 de son rapport (A/CN.4/278/Add.2), il serait possible de remanier l'article 6 de manière à prévoir expressément que les droits que le projet confère aux Etats successeurs ne peuvent être exercés que si la succession d'Etats s'est produite conformément au droit international, ainsi que le propose le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique. C'est une solution séduisante mais ce ne serait pas la meilleure si l'on considère l'article 6 en le situant dans le contexte de l'ensemble du projet. Comme de nombreux articles, il ne traite pas d'obligations ou de droits particuliers en tant que tels, mais bien des relations conventionnelles qui peuvent résulter d'une succession. Il n'est pas essentiel aux fins des articles d'établir une distinction entre les droits et les obligations et il serait même difficile de le faire.

28. M. EL-ERIAN a examiné attentivement les observations du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et pense qu'il convient d'établir une distinction dans le cas des situations impliquant une violation du droit international. Le droit international a pour objet de réglementer ces situations illicites. Cependant, en élaborant les règles relatives à la succession d'Etats, la Commission veut assurer la continuation des situations licites nonobstant le fait de la succession, et présume évidemment que ces situations sont conformes au droit international. L'article a donc une importance fondamentale et son acceptation par une large majorité d'Etats membres de l'Organisation des Nations Unies dissiperait les appréhensions de nombreux Etats. Une disposition similaire a été incluse dans le projet d'articles relatif à la succession d'Etats dans les matières autres que les traités. Il convient de maintenir les deux articles quant au fond; les questions soulevées par ceux qui sont opposés à ces dispositions pourraient peut-être être résolues au moyen d'amendements aux articles ou d'adjonctions aux commentaires.

29. M. KEARNEY reconnaît que la présence de l'article 6 dans le projet est souhaitable. Cependant, il craint que, du fait de cette inclusion, un Etat ayant acquis un territoire de façon illicite, par exemple par la force, ne se trouve dans une position meilleure que celui qui a acquis un territoire de façon licite. Il doute que l'article 6 et les suggestions du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique et du Rapporteur spécial elles-mêmes permettent de résoudre le problème. Il sera difficile de libeller un texte satisfaisant. L'objet de l'article 6 diffère de celui des articles 29

[4] Pour la suite du débat, voir 1285e séance, par. 9.

et 30, qui ont trait aux difficultés découlant des droits et obligations relatifs à des territoires. Peut-être conviendrait-il d'examiner le problème dans le contexte des divers articles relatifs aux aspects fondamentaux de la succession qui pourraient être appliqués au détriment d'Etats illicitement privés de leur territoire.

30. M. OUCHAKOV rappelle que l'article 6 a été adopté après de longs débats, au cours desquels plusieurs membres de la Commission ont souligné que le projet d'articles devait s'appliquer uniquement aux situations territoriales licites. Il ne s'agit pas, à l'article 6, des effets de la succession d'Etats, mais de la succession d'Etats elle-même — d'où la référence au droit international et, en particulier, aux principes de la Charte des Nations Unies. De l'avis de M. Ouchakov, la formule proposée par le Rapporteur spécial au paragraphe 177 de son rapport s'écarte du sens primitif de l'article.

31. Les membres de la Commission ont voulu limiter la portée du projet à des situations contemporaines, postérieures à la création de l'Organisation des Nations Unies. Cette notion de non-rétroactivité a été introduite indirectement dans le projet par la formule « conformément au droit international et, plus particulièrement, aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies », qui indique qu'il s'agit uniquement de situations nouvelles en matière de succession d'Etats. Il est indispensable de préciser ce point, car on pourrait supposer, sinon, que le projet s'applique à des situations vieilles de plusieurs siècles. Dans son commentaire, le Rapporteur spécial ne parle pas de cette nécessité de limiter l'application des articles à des situations récentes, intervenues après la création de l'ONU — ce qui était pourtant l'intention de la Commission.

32. M. RAMANGASOAVINA pense que l'article 6 procède du même esprit que l'article 5 : il s'agit de rappeler, à l'occasion du projet d'articles, certains principes qui sont déjà acquis d'avance en vertu du droit international et de la Charte. L'article 5 rappelle, en effet, que, dans le cas où un Etat n'est pas partie à un traité, il n'est pas affranchi pour autant des obligations qui découlent du droit international. L'article 6 rappelle que le projet d'articles ne s'applique qu'aux cas de succession d'Etats qui se produisent en application des principes du droit international incorporés dans la Charte. M. Ramangasoavina estime que ces articles sont tout à fait à leur place, même s'ils ne sont que des rappels de principes acquis déjà énoncés dans la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il est parfaitement satisfait de la formulation du principe énoncé à l'article 6.

33. M. ELIAS appuie le libellé actuel de l'article 6, essentiellement pour les raisons indiquées par le Rapporteur spécial dans sa présentation. L'article 6 énonce ce que la Commission a jugé nécessaire, à savoir que les articles ne s'appliquent qu'aux cas de successions se produisant conformément au droit international et, en particulier, à la Charte des Nations Unies. Les effets de la succession ont été à juste titre mis en lumière dans le projet d'articles et il est peu probable que les intentions de la Commission soient mal comprises.

34. Le Gouvernement polonais a eu raison d'insister sur le fait que l'article 6 n'est applicable qu'aux cas de succession que se produisent conformément aux principes du droit international (A/CN.4/275). Les craintes du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique sont également fondées, mais la Commission devrait les examiner dans le commentaire, sans modifier la teneur de l'article. Bien qu'il soit souhaitable de souligner que les cas de succession illicite doivent être exclus du champ d'application des articles, l'introduction de trop nombreuses subtilités pourrait en fait aller à l'encontre de l'objet du projet. A ce jour, deux gouvernements seulement se sont opposés nettement à l'article 6, alors que le Nigéria, le Pakistan, la Pologne, les Etats-Unis d'Amérique et l'URSS l'ont approuvé d'une façon générale. Le Comité de rédaction pourrait donc être prié de réexaminer cette disposition et de décider si elle doit être conçue de manière à exclure complètement l'application des articles dans le cas considéré ou à exclure simplement le bénéfice des avantages de cette application. M. Elias est certain que le Comité de rédaction ne s'écartera pas beaucoup du texte actuel qu'à son avis la Commission ferait bien de maintenir.

35. M. PINTO dit qu'à son avis le titre de l'article 6 n'est pas satisfaisant, car il semble donner à entendre que l'article traite de certains cas précis de succession d'Etats, alors qu'il n'en est rien. En fait, il traite de la portée du projet d'articles à l'examen. Toutefois, le fait que l'article premier soit déjà intitulé « Portée des présents articles » prouve qu'il existe un rapport étroit entre les deux articles, quant à leur objet. C'est pourquoi M. Pinto propose d'introduire le contenu de l'article 6 dans l'article premier. Cet article combiné permettrait au lecteur de mieux comprendre les dispositions qui suivent.

36. M. TSURUOKA appuie le principe énoncé à l'article 6. Pour éviter que des difficultés d'application de cette disposition ne restreignent la portée du projet, il suffira de donner des explications très détaillées dans le commentaire. L'expression « succession d'Etats », telle qu'elle est définie à l'article 2, paragraphe 1 *b*, s'entend normalement d'une succession licite. En dehors des cas normaux, le caractère licite ou illicite d'un fait donné ne peut être déterminé sans un jugement de valeur de la part des Etats intéressés. C'est pour éviter que ceux qui commettent des actes illicites ne tirent profit de règles applicables à des situations normales qu'il sera nécessaire de donner des explications détaillées dans le commentaire.

37. M. ŠAHOVIĆ estime que l'article à l'examen est indispensable et il en approuve le libellé. Dans ses conclusions, le Rapporteur spécial a exprimé l'avis qu'il serait préférable de conserver telle quelle cette disposition.

38. Il est à noter cependant que, sous sa forme actuelle, le commentaire de l'article n'est pas suffisamment détaillé : nombre de questions pertinentes n'y sont pas mentionnées, dont certaines ont été de nouveau soulevées au cours du présent débat. Le commentaire est muet sur des points qui sont très importants pour l'interprétation de l'article 6, et notamment sur le membre de phrase « aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies ». Quant à la question de la rétroactivité, qui pourrait être mentionnée soit dans une disposition particulière, soit dans le commentaire, elle mérite assurément d'être évoquée car elle peut avoir des conséquences non négligeables pour les Etats.

39. M. BEDJAOUI souligne l'importance de l'article 6 et rappelle que c'est au prix de gros efforts que la Commission est parvenue à se mettre d'accord sur son libellé. Cette disposition a été reprise, dans les mêmes termes, dans le projet d'articles sur la succession d'Etats dans les matières autres que les traités [5]. En tant que rapporteur spécial sur ce sujet, M. Bedjaoui en appelle aux autres membres de la Commission pour qu'ils maintiennent l'article dans son principe et dans son libellé.

40. L'article 6 se borne à stipuler que le projet vise uniquement les successions régulières, à l'exclusion de toutes les successions irrégulières. Il n'est donc aucunement question des droits et obligations que pourrait avoir un Etat successeur qui aurait opéré un changement territorial à son profit et en violation du droit international et, plus particulièrement, de la Charte des Nations Unies. Le caractère irrégulier de l'acquisition d'un territoire ne serait nullement effacé si l'Etat successeur appliquait les dispositions du projet. Il ne s'agit donc pas de refuser des droits et des obligations à cet Etat mais de le considérer comme un Etat non successeur. Il convient donc de maintenir l'article 6 et il n'y a pas lieu de mentionner les droits que l'Etat non successeur pourrait avoir, puisqu'il ne peut en avoir aucun.

41. M. YASSEEN rappelle qu'il n'était guère favorable à l'article 6, lorsque la Commission l'a examiné en première lecture, non pas parce qu'il n'approuvait pas l'idée qui y était exprimée mais parce qu'elle lui semblait trop évidente pour être énoncée dans une disposition spéciale. Compte tenu de la controverse à laquelle l'article 6 donne lieu, il estime maintenant que cette disposition présente une utilité certaine.

42. En revanche, M. Yasseen n'est pas convaincu par les critiques que certains gouvernements ont formulées au sujet de l'article 6. Une convention sur la succession d'Etats en matière de traités ne doit concerner que les successions régulières et il est préférable de rappeler cette réalité. Le libellé de l'article 6 est satisfaisant mais M. Yasseen n'aurait pas d'objection à ce qu'il soit renvoyé au Comité de rédaction.

43. En ce qui concerne l'observation du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, il ne faut pas oublier qu'il existe des principes de droit qui seraient applicables et qui permettraient de porter remède à la situation que ce gouvernement a en vue. Mieux vaut maintenir l'article 6 dans sa forme actuelle que d'essayer d'établir de subtiles distinctions entre droits et obligations.

44. M. BILGE appuie l'article 6, tel qu'il est rédigé. Cette disposition indique que le projet ne prend en considération que les cas de succession licite, ce qui va de soi mais doit néanmoins être dit. En première lecture, la Commission a consacré un long débat à l'article à l'examen puis, à une large majorité, elle a décidé de l'inclure dans le projet. D'une manière générale, les Etats semblent admettre l'utilité de cette disposition.

45. Au paragraphe 177 de son premier rapport, le Rapporteur spécial propose un nouveau libellé qui tiendrait compte de la suggestion des Etats-Unis. Pour les raisons déjà exposées par M. Bedjaoui, M. Bilge n'est pas en faveur d'une modification du texte de l'article 6. En outre, le projet ne se borne pas à conférer des droits mais il impose aussi des obligations.

46. Quant à la suggestion de M. Pinto tendant à fusionner les articles 1 et 6, elle est certes intéressante, mais elle obligerait la Commission à se départir, sans nécessité, du schéma qu'elle suit traditionnellement.

47. M. TABIBI dit que les dispositions de l'article 6 sont très importantes. Il appuie sans réserve le texte adopté par la Commission en 1972, qui précise bien que le projet s'applique uniquement aux effets d'une succession d'Etats se produisant conformément au droit international et, plus particulièrement, aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies. Toute dérogation à ce principe priverait le projet d'une clause de sauvegarde très importante.

48. Il est bien connu que, dans leur majorité, les anciens traités, notamment ceux qui établissent des frontières, sont des traités inégaux. De tels instruments sont illicites et par conséquent ne sont pas valables, parce que contraires aux principes du *jus cogens* incorporés dans la Charte des Nations Unies. Dans ces conditions, les dispositions de l'article 6 offrent une garantie importante et il est essentiel de maintenir l'article 6 tel quel.

49. M. QUENTIN-BAXTER convient qu'il est nécessaire de faire clairement comprendre qu'il ne saurait être question d'encourager, même tacitement, la substitution d'une souveraineté à une autre, contrairement aux règles du droit international et aux principes de la Charte des Nations Unies. Etant donné que tous les membres sont d'accord sur ce point et que l'article 6 pose, du point de vue des notions, des problèmes déconcertants, M. Quentin-Baxter a été tenté de s'abstenir de tout commentaire à son sujet. Néanmoins, la formulation de l'article et les principes dont celui-ci s'inspire le laissent perplexe.

50. Les difficultés mentionnées par plusieurs membres de la Commission au cours de la présente discussion ainsi que par divers gouvernements montrent bien que le projet d'article 6 appelle un examen très attentif. C'est ainsi que M. Ouchakov a soulevé le problème de la rétroactivité eu égard aux événements antérieurs à la création de l'ONU. Une semblable observation conduit M. Quentin-Baxter à se demander si, sur le plan théorique, la formulation de l'article est satisfaisante. La même remarque s'applique aux observations du Gouvernement des Etats-Unis, qui a donné clairement à entendre que le texte de l'article 6 risquait d'aller trop loin en ne reconnaissant au projet d'articles aucun effet à l'égard d'un régime créé en violation du droit international.

51. Dans son rapport (A/CN.4/278/Add.2, par. 174), le Rapporteur spécial a signalé que l'article 6 doit être considéré dans le contexte du projet d'articles tout entier, compte tenu en particulier du paragraphe 1 *b* de l'article 2 et des articles 10 et 31. Le commentaire relatif au paragraphe 1 *b* de l'article 2, a-t-il ajouté, souligne que la définition de la « succession d'Etats » désigne uniquement « le fait de la substitution » d'un Etat à un autre, sans indiquer si ce fait se produit licitement ou illicitement. Le Rapporteur spécial a envisagé la possibilité de modifier la définition de la « succession d'Etats » en précisant qu'il s'agit de la « substitution licite » d'un Etat à un autre,

[5] Voir *Annuaire... 1973*, vol. II, doc. A/CN.4/267, art. 2.

mais il s'est rendu compte que cette modification compliquerait la définition. Ce passage de son rapport prouve toutefois que la formulation de l'article 6 laisse quelque peu à désirer.

52. L'article 6 n'a guère suscité d'observations, les gouvernements ayant souscrit au but de cette disposition, sans trop savoir toutefois comment dissiper les craintes que son énoncé leur inspirait généralement. De l'avis de M. Quentin-Baxter, la proposition tendant à introduire la notion de « substitution licite » dans la définition va droit au cœur du problème. Les difficultés conceptuelles auxquelles se heurte la Commission se situent aux confins du fait et du droit. C'est à juste titre que la Commission s'est référée au fait de la succession, qui est le fondement sur lequel le projet tout entier est édifié. M. Quentin-Baxter songe, par exemple, au cas où les Etats Membres de l'ONU ne reconnaissent pas comme un des leurs un Etat qui a tenté d'assumer une succession de façon illicite. Dans ce cas, les Etats en question ne refusent pas simplement d'accepter la succession d'Etats comme licite; ils affirment qu'il n'y a pas de succession d'Etats. Ils nient le fait même de la succession d'Etats parce que celle-ci s'est produite illégalement.

53. Dans ces conditions, il doit être bien clair qu'il n'existe pas la moindre intention d'encourager en quoi que ce soit les vélleités de successions illicites. Compte tenu des doctrines de la reconnaissance, M. Quentin-Baxter doute que le projet doive envisager expressément la substitution illicite d'un Etat à un autre. L'imperfection du droit se répercute dans les faits. M. Quentin-Baxter suggère que le Comité de rédaction recherche sérieusement les moyens de surmonter ces difficultés.

54. M. HAMBRO pense qu'il ne faut pas exagérer l'importance de l'article 6. Celui-ci ne dit pas ce qui se passera en cas de succession illicite. Il a uniquement pour objet de prévoir une clause de sauvegarde, en stipulant que, dans ce cas, le projet d'articles ne s'applique pas. M. Hambro ne voit pas comment l'article 6 pourrait, en aucune manière, être interprété comme une invitation aux successions d'Etats illicites.

55. Pour sa part, M. Hambro avait eu tout d'abord l'impression que l'article 6 n'était pas vraiment nécessaire, car l'idée exprimée allait de soi. Toutefois, la Commission, dans sa majorité, ayant jugé qu'un article en ce sens était utile et l'article 6 ayant été adopté en première lecture au terme d'un long débat, M. Hambro estime préférable de ne pas rouvrir le débat en deuxième lecture.

56. M. OUCHAKOV note que certains membres de la Commission se sont référés aux traités établissant des frontières et il se demande s'il est possible d'appliquer les principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies pour déterminer si une situation, telle qu'elle se présentait au XVIIIe, au XIXe ou au début du XXe siècle, était licite ou illicite. Il va de soi que les principes du droit international contemporain valent uniquement pour des situations récentes et que ce serait une absurdité d'appliquer, par exemple, le principe de non-agression à des situations anciennes. M. Ouchakov souligne à nouveau que le but de l'article 6 est non seulement de préciser que les situations visées dans le projet doivent être licites et régulières du point de vue du droit international contemporain et de la Charte des Nations Unies, mais aussi de limiter la portée du projet dans le temps.

57. Le PRÉSIDENT, dit que la Commission est appelée à se prononcer à la fois sur une question de fond et sur une question de forme. Ses membres s'accordent largement à penser qu'il faut préciser, dans l'article 6, que les dispositions du projet ne sont pas applicables en dehors de la succession licite, ce qui soulève en dernière analyse la question de savoir si une succession illicite constitue une succession.

58. En ce qui concerne la rédaction de l'article, de nombreux membres tiennent à conserver le texte en l'état ; un membre a proposé de combiner l'article 6 avec l'article premier ; d'autres ont pensé que le Comité de rédaction pourrait étudier la possibilité d'introduire dans l'article 6 la notion de « substitution licite ». Enfin, on a aussi suggéré de consacrer, dans le projet, une disposition distincte à l'important élément temporel que M. Ouchakov a mentionné.

59. En conclusion, M. Ustor estime que la Commission peut décider que l'article 6 est prêt à être examiné par le Comité de rédaction.

60. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit qu'il ressort manifestement du débat que la Commission dans son ensemble approuve le principe énoncé à l'article 6 et en accepte, d'une manière générale, la formulation. En ce qui concerne les formules rédactionnelles reproduites dans son rapport, sir Francis tient à préciser qu'elles ne visent qu'à signaler les possibilités qui s'offrent ; elles ne sont censées constituer ni des propositions, ni même des suggestions.

61. Sir Francis déduit des observations de M. Kearney qu'il s'est peut-être légèrement mépris sur la suggestion faite par le Gouvernement des Etats-Unis. Les idées exprimées par M. Kearney pourraient être facilement introduites dans le commentaire, où l'on pourrait indiquer clairement qu'un Etat ne doit pas pouvoir tirer avantage d'une succession qui s'est produite dans des conditions non conformes au droit international. Sir Francis n'est pas favorable à l'introduction d'un paragraphe distinct sur ce point, car cela nuirait à la simplicité de l'article et pourrait même en fausser légèrement le sens.

62. En ce qui concerne la question soulevée par M. Ouchakov, sir Francis ne doute pas, pour sa part, que le projet d'articles n'a aucun effet rétroactif. Il part du principe que, conformément à l'article 28 (Non-rétroactivité des traités) de la Convention de Vienne sur le droit des traités, les dispositions d'un traité ne lient pas une partie « en ce qui concerne un acte ou fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie ou une situation qui avait cessé d'exister à cette date ». Si la Convention de Vienne avait été universellement acceptée, il n'y aurait pas de problème. Comme ce n'est malheureusement pas encore le cas, il faudra préciser ce point et sir Francis propose de le faire dans le commentaire. Il n'est pas d'avis de modifier le titre de l'article, car ce n'est pas ainsi qu'on peut régler de façon satisfaisante un point de fond.

63. La suggestion de M. Pinto, tendant à combiner l'article 6 avec l'article premier, soulève des difficultés.

Certes, l'article 6 se rattache de toute évidence à l'article premier, mais d'une certaine façon les six premiers articles sont interdépendants. On peut évidemment modifier leur présentation, mais sir Francis considère, quant à lui, que l'article consacré à la terminologie doit figurer autant que possible tout au début du projet. C'est pourquoi il ne voit pas l'intérêt qu'il y aurait à déplacer l'article 6. Bien entendu, le problème est essentiellement du ressort du Comité de rédaction.

64. Tous les membres de la Commission partagent les préoccupations de M. Quentin-Baxter pour ce qui est de certains problèmes conceptuels ; se plaçant d'un point de vue réaliste, sir Francis ne voit pas, en l'absence de proposition formelle, comment on pourrait améliorer l'article 6.

65. Le Rapporteur spécial exprime l'espoir que l'on s'accordera sur la nécessité de conserver l'article 6 tel quel, sous réserve de quelques retouches de rédaction.

66. M. KEARNEY, pour améliorer le texte, propose d'ajouter la réserve « Sans préjudice des articles 29 et 30 » au début de l'article.

67. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit que cette proposition sera examinée par le Comité de rédaction.

68. M. TABIBI s'élève contre la proposition de M. Kearney. Tant en 1972 qu'au cours du présent débat, les membres de la Commission ont dans leur majorité appuyé l'article sous sa forme actuelle.

69. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 6 au Comité de rédaction pour qu'il l'examine compte tenu du débat.

Il en est ainsi décidé [6].

La séance est levée à 12 h 55

[6] Pour la suite du débat, voir 1285e séance, par. 15.

1267e SÉANCE

Mercredi 29 mai 1974, à 10 h 10

Président : M. Endre USTOR

Présents : M. Ago, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. El-Erian, M. Elias, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

Succession d'Etats en matière de traités

(A/CN.4/275 et Add.1 et 2 ; A/CN.4/278 et Add.1 à 3 ; A/8710/Rev.1)

[Point 4 de l'ordre du jour]

(suite)

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : DEUXIÈME LECTURE

ARTICLES 7 ET 8

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 7, libellé comme suit :

Article 7

Accords portant dévolution d'obligations ou de droits conventionnels d'un Etat prédécesseur à un Etat successeur

1. Les obligations ou les droits d'un Etat prédécesseur découlant de traités en vigueur à l'égard d'un territoire à la date d'une succession d'Etats ne deviennent pas les obligations ou les droits de l'Etat successeur vis-à-vis d'autres Etats parties à ces traités du seul fait que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ont conclu un accord stipulant que lesdites obligations ou lesdits droits sont dévolus à l'Etat successeur.

2. Nonobstant la conclusion d'un tel accord, les effets d'une succession d'Etats sur les traités qui, à la date de cette succession d'Etats, étaient en vigueur à l'égard du territoire en question sont régis par les présents articles.

2. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit que l'article 7 relatif aux accords de dévolution et l'article 8 relatif aux déclarations unilatérales (A/8710/Rev.1, chap. II, sect. B) ont des traits communs et que nombre des considérations qui sont valables pour l'un le sont aussi pour l'autre. Il est souhaitable, en examinant l'article 7, d'avoir présente à l'esprit la teneur de l'article 8.

3. Les observations des gouvernements relatives à l'article 7 se divisent en deux groupes. Le premier, qui comprend les observations du Kenya et de la Zambie (A/CN.4/278/Add.2, par. 180), concerne l'évaluation de la valeur respective des accords de dévolution et des déclarations unilatérales. Il est évidemment tout à fait compréhensible que, du point de vue politique, une déclaration unilatérale soit un instrument plus acceptable pour un Etat nouvellement indépendant, mais la seule manière de le dire est d'exposer la question dans le commentaire. On voit mal comment une telle préférence pourrait être exprimée dans le texte des articles.

4. Le deuxième groupe d'observations concerne en partie le libellé de l'article 7 et en partie l'effet de ses dispositions. Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique a proposé (A/CN.4/275, sect. B) de fusionner les paragraphes 1 et 2 de l'article et, ce faisant, a soulevé la question du lien entre l'article 7 et les dispositions de la section 4 de la troisième partie (Traités et Etats tiers) de la Convention de Vienne sur le droit des traités [1], qui comprend les articles 34 à 38.

5. Dans ses observations écrites (A/CN.4/275/Add.1), le Gouvernement néerlandais accepte, parce qu'elle est correcte, la règle négative énoncée à l'article 7, que l'article 34 de la Convention de Vienne consacre aussi, mais déplore l'absence d'une règle inspirée des articles 35 et 36 de la Convention de Vienne qui reconnaîtrait l'aspect positif des accords de dévolution. Les observations des Pays-Bas et celles des Etats-Unis d'Amérique se rejoignent sur ce point.

[1] 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. 316.