Document:-

A/CN.4/160 and Corr.1 (English only)

Rapport de M. Manfred Lachs, Président de la Sous-Commission sur la succession d'États et de gouvernements

sujet:

Succession d'Etats et de gouvernements

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-

1963, vol. II

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

Copyright © Nations Unies

ANNEXE II

DOCUMENT A/CN.4/160

Rapport présenté par M. Manfred Lachs, président de la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements

(Approuvé par la Sous-Commission)

[7 juin 1963]
[Original anglais/français]

TABLE DES MATIERES

	Pages
RAPPORT PRÉSENTÉ PAR M. MANFRED LACHS, PRÉSIDENT DE LA SOUS-COMMISSION	271
APPENDICE I — COMPTES RENDUS ANALYTIQUES	273
Troisième séance — 17 janvier 1963	273
Quatrième séance — 18 janvier 1963	274
Cinquième séance — 21 janvier 1963	277
Sixième séance — 22 janvier 1963	281
Septième séance — 23 janvier 1963	285
Huitième séance — 24 janvier 1963	288
Neuvième séance — 25 janvier 1963	290
Dixième séance — 6 juin 1963	291
APPENDICE II — MÉMOIRES PRÉSENTÉS PAR LES MEMBRES DE LA SOUS-COMMISSION	292
Délimitation de l'étendue de la question de la « Succession d'Etats et de gouvernements » — par M. T. O. Elias (ILC/(XIV)/SC.2/WP.1)	292
Additif au point 5 de la note relative à la succession d'Etats et de gouvernements — présenté par M. T. O. Elias (A/CN.4/SC.2/WP.6)	293
Mémoire sur la question de la succession d'Etats et de gouvernements — Principes et méthodes à suivre pour l'étude de la question — par M. Abdul H. Tabibi (A/CN.4/SC.2/WP.2)	295
Document de travail — présenté par M. Shabtai Rosenne (A/CN.4/SC.2/WP.3)	296
La succession d'Etats et de gouvernements — Délimitation du sujet et manière de l'aborder — par M. Erik Castrén (A/CN.4/SC.2/WP.4)	301
Document de travail — présenté par M. Milan Bartos (A/CN.4/SC.2/WP.5)	303
Document de travail — présenté par M. Manfred Lachs (A/CN.4/SC.2/WP.7)	308

Rapport présenté par M. Manfred Lachs, président de la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements

(Approuvé par la Sous-Commission)

1. A sa 637e séance, tenue le 7 mai 1962, la Commission du droit international a créé la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements, composée des 10 membres ci-après : M. Lachs (Président), M. Bartos, M. Briggs, M. Castrén, M. El-Erian, M. Elias, M. Liu, M. Rosenne, M. Tabibi et M. Tounkine. A sa 668e séance, tenue le 26 juin 1962, la Commission a pris les décisions suivantes concernant les travaux de la Sous-Commission[1] :

« 1. La Sous-Commission se réunira à Genève immédiatement après la clôture de la réunion de la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats, le 17 janvier 1963, et siégera aussi longtemps qu'il sera nécessaire, mais pas au-delà du 25 janvier 1963;

« 2. La Commission a pris note de la déclaration de son Secrétaire, faite en séance de la Sous-Commission et concernant les trois études suivantes à effectuer par le Secrétariat :

« *a*) un mémorandum sur la question de la succession aux droits et aux obligations découlant de la qualité de Membre des Nations Unies,

« *b*) un document sur la succession d'Etats dans les cas de conventions multilatérales générales dont le Secrétaire général est dépositaire,

« *c*) un résumé des décisions rendues par les tribunaux internationaux et intéressant la succession d'Etats;

« 3. Les membres de la Sous-Commission soumettront des mémoires individuels portant principalement sur l'étendue du sujet et la manière d'en aborder l'étude. Ces rapports devront être soumis au Secrétariat le 1er décembre 1962 au plus tard, afin qu'ils puissent être reproduits et distribués avant la réunion de la Sous-Commission, en janvier 1963;

« 4. Le Président de la Sous-Commission soumettra à celle-ci, aussitôt réunie ou, si possible, quelques jours avant sa réunion, un document de travail contenant un résumé des idées exprimées dans les rapports individuels;

[1] *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, Supplément n° 9* (A/5209), par. 72.

« 5. Le Président de la Sous-Commission préparera un rapport sur les résultats des travaux de celle-ci et le soumettra à la Commission à sa prochaine session. »

2. Conformément à ces décisions, la Sous-Commission s'est réunie à l'Office européen des Nations Unies le 17 janvier 1963. Son Président, M. Lachs, étant empêché d'assister aux réunions pour cause de maladie, la Sous-Commission a élu à l'unanimité M. Erik Castrén Président par intérim. La Sous-Commission a tenu neuf séances et a terminé ses travaux le 25 janvier 1963. Il a été décidé qu'elle se réunirait à nouveau, M. Lachs, son Président, étant présent, au début de la quinzième session de la Commission du droit international, afin d'approuver son rapport définitif. La Sous-Commission a approuvé son rapport définitif au cours de sa 10e séance, réunie le 6 juin 1963, lors de la quinzième session de la Commission du droit international, et à laquelle étaient présents son Président, M. Lachs, et tous ses membres.

3. La Sous-Commission était saisie d'un certain nombre de mémoires soumis par les membres suivants :

M. Elias [ILC(XIV)/SC.2/WP.1 et A/CN.4/SC.2/WP.6];
M. Tabibi (A/CN.4/SC.2/WP.2);
M. Rosenne (A/CN.4/SC.2/WP.3);
M. Castrén (A/CN.4/SC.2/WP.4);
M. Bartos (A/CN.4/SC.2/WP.5).

Le Président, M. Lachs, a également soumis un document de travail (A/CN.4/SC.2/WP.7) résumant les idées exprimées dans les mémoires susmentionnés. La Sous-Commission a décidé de prendre le document de travail de M. Lachs comme principale base de discussion.

4. La Sous-Commission était également saisie des trois études ci-après, préparées par le Secrétariat :

La succession d'Etats et la qualité de Membre des Nations Unies (A/CN.4/149 et Add.1);
La succession d'Etats et les conventions multilatérales générales dont le Secrétaire général est dépositaire (A/CN.4/150);
Résumé des décisions des tribunaux internationaux concernant la succession d'Etats (A/CN.4/151).

5. La Sous-Commission a examiné l'étendue de la question de la succession d'Etats et de gouvernements et la manière d'en aborder l'étude, ainsi que les directives que la Commission pourrait donner au Rapporteur spécial à ce sujet. Elle a formulé les conclusions et les recommandations ci-après :

I. — Etendue du sujet et manière de l'aborder

A. — Nécessité de consacrer une attention particulière aux problèmes intéressant les nouveaux Etats

6. Il est nécessaire d'attacher une attention particulière aux problèmes de succession résultant de l'émancipation de nombreux pays et de la naissance d'un très grand nombre de nouveaux Etats après la seconde guerre mondiale. Il y a donc lieu de consacrer une attention particulière aux problèmes intéressant les nouveaux Etats et d'examiner l'ensemble du sujet en tenant compte des besoins du monde contemporain et des principes énoncés par la Charte des Nations Unies.

7. Certains membres ont voulu que l'on souligne la nécessité de mettre l'accent sur les principes de l'autodétermination et de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles; d'autres ont considéré qu'une telle indication était superflue parce que ces principes sont déjà consacrés par la Charte des Nations Unies et par les résolutions de l'Assemblée générale.

B. — Objectifs

8. Les objectifs à atteindre sont l'étude et la détermination de l'état actuel du droit et de la pratique en matière de succession d'Etats et la préparation d'un projet d'articles sur la question, eu égard aussi aux nouveaux développements du droit international dans cette matière. L'étude doit être précise et doit porter sur tous les principaux éléments qu'il faut prendre en considération pour résoudre les difficultés actuelles.

C. — Question de priorité

9. La Sous-Commission recommande que le Rapporteur spécial, que la Commission du droit international désignera à sa quinzième session, concentre ses travaux, pour commencer, sur la question de la succession d'Etats et ne s'occupe de la succession de gouvernements que dans la mesure où cela lui sera nécessaire pour compléter son étude de la succession d'Etats. Le sujet ainsi délimité, le Rapporteur spécial devrait, de l'avis de la Sous-Commission, examiner par priorité les problèmes touchant la succession aux traités.

D. — Rapports avec d'autres sujets inscrits a l'ordre du jour de la Commission du droit international

a) *Droit des traités*

10. La Sous-Commission estime que la succession en matière de traités devrait être examinée dans le cadre de la succession d'Etats plutôt que dans celui du droit des traités.

b) *La responsabilité des Etats et les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales*

11. Ces questions étant inscrites à l'ordre du jour de la Commission du droit international, il convient de veiller tout particulièrement à éviter des chevauchements.

c) *Coordination des travaux des quatre Rapporteurs spéciaux*

12. Il est recommandé que les quatre Rapporteurs spéciaux (sur la succession d'Etats et de gouvernements, sur le droit des traités, sur la responsabilité des Etats et sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales) se tiennent en contact étroit et coordonnent leurs travaux.

E. — Plan général

13. Il est proposé que le plan général comporte les rubriques suivantes :

i) La succession en matière de traités;
ii) La succession et les droits et obligations découlant d'autres sources que des traités;
iii) La succession et la qualité de membre des organisations internationales.

14. La Sous-Commission était divisée sur le point de savoir si l'on devait inclure dans le plan une rubrique consacrée aux procédures de règlement des différends par voie judiciaire. Certains de ses membres ont soutenu que le règlement des différends constitue en soi une branche du droit international distincte de celle concernant la succession d'Etats et de gouvernements que la Commission a été priée d'étudier par priorité. D'autres membres ont souligné que le plan n'était qu'une énumération des questions que le Rapporteur spécial devrait étudier et ils ont fait valoir qu'il fallait demander au Rapporteur spécial d'examiner si une procédure particulière pour le règlement des différends devrait faire partie intégrante du régime de la succession.

F. — Division détaillée du sujet

15. Les membres de la Sous-Commission ont estimé qu'une étude détaillée du sujet devrait porter, notamment, sur les aspects suivants :

a) *L'origine de la succession :*
Disparition de l'Etat;
Naissance d'un nouvel Etat;
Changements territoriaux affectant les Etats.

b) *Ratione materiae :*
Traités;
Droits territoriaux;
Nationalité;
Biens publics;
Droits de concession;
Dettes publiques;
Diverses autres questions de droit public;
Biens, droits, intérêts et autres relations de droit privé;

Responsabilité non contractuelle.

c) *Ratione personae*
Droits et obligations :

i) dans les rapports entre le nouvel Etat et l'Etat prédécesseur;

ii) dans les rapports entre le nouvel Etat et les Etats tiers;

iii) du nouvel Etat à l'égard des particuliers (y compris les personnes morales).

d) *Effets territoriaux :*
A l'intérieur du territoire du nouvel Etat;
A l'extérieur dudit territoire.

II. — Etudes du Secrétariat

16. La Sous-Commission a décidé de demander au Secrétariat de préparer, si possible avant la seizième session de la Commission en 1964.

a) Un exposé analytique des éléments d'information communiqués par les gouvernements en réponse aux demandes antérieures du Secrétariat;

b) Un document de travail relatif à la pratique suivie en matière de succession par les institutions spécialisées et d'autres organisations internationales;

c) Une version revisée du Résumé des décisions des tribunaux internationaux concernant la succession d'Etats (A/CN.4/151), comprenant des sommaires des décisions pertinentes de certains tribunaux autres que ceux qui ont déjà été mentionnés.

17. La Sous-Commission a pris acte de la déclaration du Directeur de la Division de la codification, selon laquelle le Secrétariat présenterait aussi tôt que possible l'étude visée à l'alinéa *a* du paragraphe 16 ci-dessus, publierait les renseignements visés à l'alinéa *b* dès qu'il les aura réunis et examinerait sérieusement la possibilité de préparer le document visé à l'alinéa *c*, dans la mesure où il pourra obtenir communication des décisions en question.

III. — Annexes au rapport

18. La Sous-Commission a décidé d'annexer à son rapport les comptes rendus analytiques qui donnent un résumé des discussions sur le fond, ainsi que les mémoires et documents de travail présentés par ses membres et dont la liste figure au paragraphe 3 ci-dessus[2].

APPENDICE I

COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements

Comptes rendus analytiques des 3e, 4e, 5e, 6e, 7e, 8e, 9e et 10e séances

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA TROISIEME SEANCE

(Jeudi 17 janvier 1963, à 10 h 30)

ORGANISATION DES TRAVAUX

M. LIANG, représentant du Secrétaire général, souhaite, au nom du Secrétaire général, la bienvenue aux membres de la Sous-Commission, et dit avoir reçu deux télégrammes dans lesquels M. Lachs, Président de la Sous-Commission, exprime son regret de ne pouvoir assister aux réunions par suite d'une subite et grave maladie.

Il invite donc les membres de la Sous-Commission à nommer des candidats aux fonctions de président par intérim.

M. BRIGGS propose la nomination de M. Castrén.

M. TOUNKINE appuie cette proposition.

M. Castrén est élu Président par intérim et assume la présidence.

Le PRESIDENT PAR INTERIM remercie les membres de l'avoir élu et annonce qu'il enverra un télégramme à M. Lachs au nom de la Sous-Commission pour lui souhaiter un prompt rétablissement.

Il en est ainsi décidé.

Le PRESIDENT PAR INTERIM appelle l'attention sur les documents de travail présentés par les membres de la Sous-Commission[3].

Il invite les membres à présenter leurs observations sur l'organisation des travaux de la Sous-Commission.

La première question à trancher est celle du nombre et de l'horaire des réunions.

La seconde concerne les observateurs. Les missions de deux pays ont demandé, à titre officieux, si elles pourraient envoyer des observateurs aux séances de la Sous-Commission. Des demandes anologues avaient été adressées à la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats, mais cette dernière a décidé de ne pas admettre d'observateurs, en raison du caractère officieux et préliminaire de ses débats.

La troisième question à régler est celle de la distribution des comptes rendus analytiques. Il se peut que les membres de la Commission du droit international qui ne sont pas membres de la Sous-Commission, ainsi que les délégations, s'adressent au Secrétariat pour obtenir des exemplaires de comptes rendus provisoires ou définitifs de la Sous-Commission. Il est donc souhaitable de décider dans quelle mesure ces demandes pourront être satisfaites. La Sous-Commission sur la responsabilité des Etats a décidé que les comptes rendus analytiques provisoires de ses séances seraient réservés aux membres mais que les textes définitifs des comptes rendus donnant le résumé des discussions sur le fond seraient annexés au rapport.

En ce qui concerne ces trois points, M. TOUNKINE propose que la Sous-Commission suive la procédure adoptée par la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats. Les deux Sous-Commissions se trouvent exactement dans la même situation.

M. ELIAS appuie cette proposition.

M. BRIGGS approuve également la proposition de M. Tounkine à condition que les membres de la Commission du droit international qui ne sont pas membres de la Sous-Commission puissent assister aux séances en qualité d'observateurs.

M. EL-ERIAN appuie, lui aussi, la proposition de M. Tounkine avec la réserve mentionnée par M. Briggs.

Le PRESIDENT PAR INTERIM dit qu'en l'absence d'objection, il considérera que la Sous-Commission approuve à l'unanimité la suggestion de M. Tounkine, modifiée par M. Briggs.

Il en est ainsi décidé.

SUCCESSION D'ETATS ET DE GOUVERNEMENTS

Le PRESIDENT PAR INTERIM invite les membres de la Sous-Commission à discuter de la procédure à suivre.

M. TOUNKINE dit que, si la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats a pu adopter un rapport contenant le plan d'une étude future du sujet, c'est parce qu'elle était saisie d'un document préparé par son Président, qui renfermait l'esquisse d'un tel plan; en fait, cette Sous-Commission a adopté le projet en question avec quelques modifications seulement et l'a incorporé dans son propre rapport.

En raison de l'absence du Président, il propose que la Sous-Commission se borne à examiner les documents soumis par ses membres et tous problèmes relatifs à la succession d'Etats dont la discussion serait jugée souhaitable.

Il suggère en outre que la Sous-Commission se réunisse à nouveau dès les premiers jours de la prochaine session de la Commission du droit international. Le Président serait prié de préparer un projet de rapport renfermant un plan pour l'étude

[2] Les comptes rendus, mémoires et documents de travail sont reproduits dans les appendices I et II ci-dessous.

[3] Reproduits dans l'Appendice II ci-dessous.

du sujet, rapport que la Sous-Commission examinerait lorsqu'elle se réunirait à nouveau. Elle pourrait alors approuver le rapport du Président (comme l'a fait la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats) et elle le présenterait à la Commission du droit international au début de la prochaine session.

M. ELIAS est d'avis que la Sous-Commission ne devrait pas consacrer la présente série de réunions uniquement à une discussion générale. Elle devrait examiner les grandes lignes de la question de la succession d'Etats et de gouvernements, car elle ne doit pas oublier qu'elle est appelée à définir l'étendue de ce sujet et à présenter un rapport à la Commission du droit international.

La Sous-Commission pourrait peut-être se réunir quelques jours avant l'ouverture de la prochaine session de la Commission.

M. ROSENNE comprend les points de vue exprimés par M. Tounkine et M. Elias et il constate avec regret que le Président ne pourra pas du tout participer aux réunions. La Sous-Commission devrait néanmoins étudier le sujet de manière suffisamment approfondie pour pouvoir préparer un projet de rapport. L'adoption définitive en serait toutefois remise jusqu'à ce qu'elle se réunisse à nouveau au début de la session de la Commission du droit international. Il espère que, d'ici là, le Président sera en mesure d'assister aux réunions.

M. Rosenne rappelle les difficultés qu'ont soulevées les réunions de la Sous-Commission au cours de la dernière session de la Commission du fait que certains membres de la Commission étaient également membres d'autres organes des Nations Unies en session à Genève. Cette situation pourrait bien se présenter à nouveau.

Il fait observer que, tandis que la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats sera à même de présenter un rapport à la Commission bien avant la prochaine session, la Sous-Commission sur la succession d'Etats ne pourra le faire qu'au début de ladite session. Néanmoins, la Commission sera de toute façon en mesure d'examiner les deux rapports et de s'acquitter de son mandat, qui est de présenter un rapport à l'Assemblée générale sur les deux sujets à la prochaine session de l'Assemblée.

M. TABIBI dit que la procédure suggérée par M. Tounkine ne retardera probablement pas les travaux de la Sous-Commission. Les membres pourront procéder à un échange de vues sur la question de la succession d'Etats et de gouvernements à la suite de quoi un rapport préliminaire pourrait être préparé, qui serait communiqué au Président, avec les comptes rendus analytiques des séances de la Sous-Commission. Le Président serait alors en mesure de faire rapport à la Commission du droit international, conformément à la décision de cette dernière.

M. EL-ERIAN trouve la suggestion de M. Tounkine très pratique. Il pense, comme M. Elias, que la Sous-Commission ne devrait pas se contenter d'une discussion générale; elle devrait pousser l'étude aussi loin que possible, sans toutefois lui donner une forme définitive, puisque, aux termes de son mandat, c'est le Président qui doit faire rapport à la Commission.

M. LIU estime qu'il est peut-être prématuré, pour le moment, de discuter de la forme que le rapport doit revêtir. La Sous-Commission a pour tâche immédiate d'étudier la question de la succession d'Etats et d'en définir la portée. Elle a sous les yeux un certain nombre de documents utiles préparés par ses membres et par le Secrétariat. A la suite de l'examen de ces documents, le Président par intérim, ou le Président lui-même, s'il est suffisamment rétabli, pourrra préparer un rapport à l'intention de la Commission du droit international.

M. TOUNKINE dit que l'absence du Président ne soulève pas de difficultés pratiques. La Sous-Commission pourrait entreprendre l'examen du problème de la succession d'Etats dans son ensemble et s'efforcer de parvenir à un accord sur certains points. Sur la base de ces travaux, le Président pourrait alors préparer un projet de rapport que la Sous-Commission adopterait lors d'une réunion qu'elle tiendrait au début de la prochaine session de la Commission.

Le PRESIDENT PAR INTERIM estime que la Sous-Commission ferait mieux d'attendre que les débats soient plus avancés pour prendre une décision définitive en la matière. A son avis, elle devrait préparer un projet de rapport provisoire qui, comme M. Tounkine l'a suggéré, servirait de base au Président pour établir le projet de rapport définitif.

M. BRIGGS est lui aussi d'avis que la Sous-Commission devrait remettre à plus tard sa décision concernant le genre de rapport qu'elle doit présenter. Il espère qu'elle s'efforcera de parvenir au moins à des conclusions préliminaires sur certaines questions, celle, par exemple, de savoir si l'étude de la succession d'Etats devrait être distincte de celle de la succession de gouvernements. Le Président pourrait alors se fonder sur ces conclusions pour préparer son projet de rapport, lequel, comme M. Tounkine l'a dit, doit être par la suite formellement approuvé par la Sous-Commission.

M. BARTOS croit savoir que la Sous-Commission sera bientôt saisie du document, très important pour ses travaux, que le Président a préparé sur la question. Aux termes du mandat de la Sous-Commission (A/5209, chap. II, par. 72), le Président doit être en même temps rapporteur. Tout rapport intérimaire préparé par la Sous-Commission serait par conséquent sujet à revision par le Président, qui préparerait alors son propre rapport. Ce dernier, une fois approuvé par la Sous-Commission, constituerait aussi le rapport de cette dernière à la Commission.

M. LIANG, Représentant du Secrétaire général, appelle l'attention sur trois études préparées par le Secrétariat : 1) La succession d'Etats et la qualité de Membre de l'Organisation des Nations Unies (A/CN.4/149); 2) La succession d'Etats et les traités multilatéraux généraux dont le Secrétaire général est le dépositaire (A/CN.4/150); et 3) Le résumé des décisions des tribunaux internationaux relatives à la succession d'Etats (A/CN.5/151). Il explique que ces études ne nécessitent pas un examen de fond de la part de la Sous-Commission, mais sont destinées à servir uniquement de documents de référence.

M. ROSENNE se rend compte que les documents préparés par le Secrétariat ne concernent pas directement la tâche principale de la Sous-Commission, bien qu'ils ne soient pas sans intérêt pour les travaux de cette dernière. Il pense que la Sous-Commission ferait peut-être bien de prévoir un échange de vues concernant le genre d'études que le Secrétariat devrait être invité à préparer dans l'avenir.

La séance est levée à 11 h 30.

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA QUATRIEME SEANCE

(Vendredi 18 janvier 1963, à 15 h 15)

SUCCESSION D'ETATS ET DE GOUVERNEMENTS (*suite*)

Le PRESIDENT PAR INTERIM invite la Sous-Commission à poursuivre l'examen de la question de la succession d'Etats et de gouvernements.

M. BRIGGS souligne que le document de travail préparé par le Président, M. Lachs, montre toute la complexité de la tâche qui incombe à la Sous-Commission. Si elle engageait une discussion générale, il est fort à craindre qu'il n'y ait pas deux de ses membres à parler de la même chose. M. Briggs estime donc, comme M. Rosenne et M. Tabibi, que, dans l'intérêt d'une discussion plus ordonnée, il serait préférable de commencer par l'examen de questions particulières comme celle de savoir si la succession d'Etats devrait faire l'objet d'une étude distincte de celle de la succession de gouvernements.

M. TOUNKINE pense, lui aussi, que la Sous-Commission devrait concentrer son attention sur des problèmes pratiques, afin de préparer un projet de rapport qui soit utile.

M. ELIAS est également d'avis que la Sous-Commission devrait se borner à examiner un certain nombre de questions particulières et décider, en premier lieu, si la question de la succession d'Etats doit faire l'objet d'une étude distincte de celle de la succession de gouvernements. Par la suite, elle examinerait sous quelle

forme — règles générales ou convention internationale — elle doit énoncer les conclusions définitives auxquelles elle sera parvenue.

M. BARTOS dit que l'analyse systématique préparée par le Président offre une bonne base de discussion. Comme les orateurs précédents l'ont dit, la Sous-Commission devrait éviter un débat de caractère général et se pencher sur des problèmes particuliers, tels que la distinction entre la succession d'Etats et la succession de gouvernements.

Le PRESIDENT PAR INTERIM considère aussi que la procédure qui vient d'être suggérée permettrait une bonne organisation des travaux de la Sous-Commission et que le document de travail préparé par le Président constituera sans nul doute une base de discussion utile.

M. TOUNKINE fait observer que, comme le Président l'a indiqué dans son résumé, la question de la succession d'Etats peut être abordée de différentes manières. Tandis que la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats s'est attachée à examiner uniquement des principes généraux, la présente Sous-Commission devrait peut-être aller plus loin et examiner des problèmes spéciaux. A cet égard, il reconnaît que la Sous-Commission devrait d'abord traiter de la question de la succession d'Etats. En fait, ce sont les Etats et non les gouvernements qui possèdent des droits en vertu du droit international. Cependant, la Sous-Commission ne devrait pas écarter complètement la possibilité d'examiner aussi à ce sujet, s'il est nécessaire, le problème de la succession de gouvernements, car on ne voit pas encore tout à fait clairement de quelle façon les deux questions peuvent être séparées.

Quant à la portée de l'étude à entreprendre, il pense que celle-ci doit englober la question de la succession d'Etats en relation avec les conventions multilatérales générales, car c'est là l'un des aspects les plus importants du sujet. Il sera difficile aussi d'éluder la question de la succession d'Etats en relation avec la qualité de membre des organisations internationales. Mais la Commission devrait s'attaquer très particulièrement aux problèmes de succession qui résultent de l'accession des anciennes colonies à l'indépendance. Tous ces problèmes présentent le plus grand intérêt pour les nouveaux Etats; aussi la Commission doit-elle montrer qu'elle en apprécie toute l'importance.

Les auteurs des différents documents de travail ont indiqué que la Sous-Commission doit se laisser guider surtout dans son étude du sujet par la pratique actuelle des Etats. Cependant — M. Bartos l'a souligné dans son mémoire — il convient d'interpréter ces pratiques avec prudence, car certaines ont été imposées par les puissances métropolitaines à des Etats nouveaux et encore faibles et la Sous-Commission pourrait tomber dans l'erreur si elle les prenait pour des exemples à suivre.

M. Tounkine souligne combien il importe de se fonder sur ceux des principes généraux qui constituent l'essence même du droit international contemporain, compte tenu de leur enchaînement logique. Il convient toutefois de distinguer nettement entre les règles de fond du droit international et les règles particulières à la succession d'Etats. La Sous-Commission s'acquittera donc honorablement de sa tâche si, suivant l'exemple de la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats, elle élabore un projet de programme de travail qui puisse servir de base pour les instructions à donner au futur rapporteur spécial chargé de la question.

Quant à la forme que revêtira en définitive le projet de la Commission, M. Tounkine pense qu'il est prématuré de se prononcer sur ce point, mais l'expérience acquise par la Commission a montré que les projets d'articles préparés par le rapporteur spécial doivent être aussi brefs que possible et doivent être formulés en vue de l'élaboration d'une convention plutôt que d'un code.

M. BARTOS déclare que les règles générales du droit international ne doivent pas être considérées comme constituant, en quelque sorte, un dogme immuable; elles ont évolué en même temps que la communauté internationale. Elles ont été notamment modifiées par la Charte des Nations Unies.

Dans son mémoire, il a appelé l'attention sur ce point, dont l'importance est démontrée, en ce qui concerne la question de la succession d'Etats, par la naissance d'un grand nombre de nouveaux Etats à la suite du processus de décolonisation. Certes, il peut se produire des cas de succession d'Etats qui ne résultent pas de la création de nouveaux Etats indépendants, mais l'apparition de ces derniers indique nettement la nécessité d'adapter les anciens principes à l'évolution historique.

M. Bartos constate que les auteurs de tous les documents de travail ont consacré une attention spéciale aux problèmes que posent les nouveaux Etats indépendants. L'existence de ces problèmes est également soulignée dans les excellents travaux du Secrétariat que la Sous-Commission a sous les yeux.

Se référant au document du Président et au premier point qui y est soulevé, il dit que les questions de la succession d'Etat et de la succession de gouvernements sont, en fait, inséparables. La question de la continuité de l'Etat, c'est-à-dire de la succession de gouvernements, peut également se poser dans le cas de nouveaux Etats et présente toujours un intérêt particulier pour le droit international contemporain.

Le problème de la continuité de l'Etat — en d'autres termes, le point de savoir si un Etat continue d'être lié par les actes du gouvernement prédécesseur en dépit des changements survenus — peut se poser non seulement en matière de succession aux traités, mais aussi lorsqu'il s'agit de situations de fait, en particulier pour ce qui est des frontières. C'est ainsi qu'on peut se demander si un fait juridique (tel que le tracé de la ligne McMahon dans l'Himalaya par d'anciens gouvernements) lie effectivement les Etats intéressés.

Un autre exemple intéressant est celui de la frontière qui sépare la Chine et l'URSS près du lac Baïkal. Dans cette affaire, l'URSS a invoqué un protocole signé par les Empires russe et chinois dans les dernières années du dix-neuvième siècle. C'est là un cas où il ne s'agissait pas de succession à la souveraineté, mais de succession à la possession, qui implique elle-même l'exercice de la souveraineté.

M. Bartos pense, lui aussi, que la Sous-Commission doit prendre le document de travail du Président comme base de discussion.

M. EL-ERIAN considère, comme M. Bartos, que les questions de succession d'Etats et de succession de gouvernements sont inséparables. Le futur rapporteur spécial devra étudier les problèmes posés par la succession de gouvernements, ne serait-ce que dans leur relation avec la succession d'Etats.

Cette manière de procéder aurait deux avantages : d'abord, elle permettrait au rapporteur spécial de délimiter avec plus de précision la portée du sujet de la succession d'Etats; ensuite, elle lui permettrait d'utiliser une documentation qu'il n'aurait pas à sa disposition s'il devait se borner à l'étude de cette dernière question.

Toutefois, la Sous-Commission doit se rendre bien compte que la relation entre la succession d'Etats et la succession de gouvernements n'existe qu'au stade préliminaire. Tôt ou tard, les deux questions doivent être séparées et étudiées à part. Il existe des précédents de la division d'un sujet au cours de son étude par la Commission du droit international. C'est ainsi que l'étude de la question des relations consulaires a été faite indépendamment de celle des relations diplomatiques, et que le droit de la mer a été subdivisé en plusieurs éléments constitutifs.

Quant aux autres problèmes touchant la succession d'Etats, M. El-Erian pense, comme M. Tounkine, que la question de la succession aux traités devrait être englobée dans l'étude de la succession d'Etats plutôt que dans celle du droit des traités.

Pour ce qui est de la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales (pour laquelle M. El-Erian a été nommé Rapporteur spécial) et de son rapport avec celle de la succession d'Etats en ce qui concerne la qualité de membre de ces organisations, il faudrait établir une distinction entre les deux aspects différents qu'elle présente. Le premier est celui de la succession entre organisations intergouvernementales — par exemple, l'Organisation des Nations Unies succédant à la Société des Nations — qui relève de la question des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales. Le second aspect est celui de la succession des Etats considérés comme membres de ces organisations; cet aspect relève de la question de la succession d'Etats.

Il attire ainsi l'attention sur ce fait : des questions telles que celle de la succession entre les organisations internationales, qui ont trait à la position juridique de ces organisations, c'est-à-dire à leurs relations extérieures, soulèvent des problèmes qui portent sur les relations entre Etats et organisations internationales plutôt que sur des problèmes de succession d'Etats.

Quant à la méthode à suivre pour l'étude de la succession d'Etats, il reconnaît la nécessité de se concentrer sur les principes généraux — qu'il interprète dans le sens indiqué par M. Bartos — et notamment sur les principes énoncés dans la Charte des Nations Unies.

Il partage également le point de vue exposé aussi bien dans le mémoire de M. Bartos que dans le document de travail du Président, à savoir qu'une attention spéciale doit être consacrée aux problèmes résultant de l'émancipation d'Etats nouvellement indépendants.

La question qui se pose ensuite est celle-ci : l'objectif à atteindre doit-il être la codification ou le développement progressif du droit en la matière ? A ce propos, il fait observer que l'Assemblée générale a clairement indiqué dans les débats sur les travaux futurs dans le domaine du droit international au cours de ses quinzième et seizième sessions que l'accent doit être mis sur le développement progressif. Le vœu exprimé par l'Assemblée générale revêt une importance particulière lorsqu'il s'agit de la question de la succession d'Etats, puisque, comme l'ont signalé plusieurs documents de travail, le droit coutumier en la matière dans certains de ses aspects est incertain, et dans l'ensemble incomplet.

M. El-Erian se réserve le droit de faire ultérieurement des observations sur le document préparé par le Président.

M. BRIGGS approuve l'opinion exprimée par M. Tabibi dans son document de travail, à savoir que toute recommandation adoptée par la Sous-Commission devra se fonder sur la pratique des Etats.

Il appuie la suggestion de M. Tounkine selon laquelle le projet relatif à la succession d'Etats devrait prendre la forme d'une série d'articles brefs et concis, du type de ceux qui figurent généralement dans une convention.

Il pencherait lui aussi en faveur de la rédaction d'un projet de convention qui serait soumis à l'approbation d'une conférence internationale, du genre de celle qui s'est réunie à Vienne en 1961. Plus de la moitié des Membres actuels de l'Organisation des Nations Unies n'étaient pas encore des Etats au moment où les règles de la succession d'Etats se sont formées : il n'est que juste de leur donner l'occasion d'examiner ces règles dans une conférence internationale, au cours de laquelle elles pourraient être adaptées et, au besoin, complétées par des règles nouvelles.

Il paraît prématuré, pour le moment, de décider si l'objectif à atteindre doit être une œuvre de codification ou de développement progressif du droit international en la matière.

Quant au point de savoir s'il faut considérer la succession d'Etats et la succession de gouvernements comme une seule question ou deux questions distinctes, M. Briggs fait observer qu'une séparation est déjà établie du fait qu'il s'agit de deux situations juridiques distinctes. Il est vrai que l'on a pu parfois se demander à propos d'une nouvelle entité si elle était un nouvel Etat ou un nouveau gouvernement. C'est ainsi que lorsque l'Italie a remplacé la Sardaigne, la question s'est posée de savoir si un nouvel Etat était né et si les problèmes qui naissaient à ce propos relevaient de la sucession d'Etats et non de gouvernements. M. Briggs est persuadé que, dans la société internationale moderne, aucun gouvernement d'un Etat nouvellement créé en Asie ou en Afrique n'accepterait d'être considéré comme un nouveau gouvernement ayant purement et simplement remplacé l'ancienne autorité coloniale.

Les problèmes de la continuité de l'Etat — autrement dit ceux qui intéressent la succession de gouvernements — se posent fréquemment à propos de la responsabilité internationale de l'Etat, car ils touchent à la responsabilité de l'Etat à raison des actes commis par les anciens gouvernements.

Ces raisons amènent M. Briggs à penser qu'il faut distinguer entre la succession d'Etats et la succession de gouvernements. Il note que le Président suggère dans son rapport d'étudier le second sujet « en relation » avec le premier. M. Briggs ne saisit pas très bien la portée de cette suggestion : comme M. Tounkine, il pense qu'il convient d'examiner la question de la succession de gouvernements dans la mesure où elle permet de comprendre les problèmes relatifs à la succession d'Etats; cependant, il faut veiller à ne pas mener les deux études de front. M. El-Erian a formulé une observation intéressante lorsqu'il a dit qu'il faudrait, tôt ou tard, faire une distinction entre la succession d'Etats et la succession de gouvernements : il semble qu'il y aurait intérêt à établir cette distinction sans retard.

Se référant à la section ID de la partie II du schéma présenté par le Président, M. Briggs souligne que le principe de l'auto-détermination a présidé à la naissance de tous les Etats qui ont fait leur apparition au cours des deux derniers siècles : c'est notamment le cas des Etats-Unis d'Amérique. Il va sans dire que dans son étude de la succession d'Etats, la Commission devra tenir particulièrement compte des intérêts et des besoins des nouveaux Etats indépendants.

Sur la question de la succession d'Etats dans le cas des conventions multilatérales générales, le Secrétariat a préparé un document de travail (A/CN.4/150) que M. Briggs juge très utile. Il a également été frappé par la qualité du mémoire de M. Bartos.

Ses propres idées en la matière se sont quelque peu modifiées avec le temps. Il y a quinze ou vingt ans, M. Briggs estimait que la succession aux traités relevait du droit des traités; aujourd'hui, il partage l'idée, exposée de façon si compétente par M. Bartos, selon laquelle la question doit être étudiée en relation avec celle de la succession d'Etats.

M. ELIAS est d'avis qu'ayant entendu ceux de ses membres qui n'ont pas présenté de mémoire, la Sous-Commission devrait clore la discussion générale. A sa prochaine séance, elle devrait se borner à choisir la méthode à suivre pour traiter le sujet de la succession d'Etats et de la succession de gouvernements. Personnellement, M. Elias pense que la Sous-Commission devrait recommander au futur rapporteur spécial de limiter son étude à la succession d'Etats et de ne s'occuper de la succession de gouvernements que dans la mesure où il le jugera nécessaire à ses travaux. Une fois qu'elle aura pris une décision ferme à ce sujet, la Sous-Commission pourrait voir s'il y a lieu d'étudier les effets de la succession d'Etats sur les traités dans le cadre de la succession d'Etats ou dans celui du droit des traités.

M. TABIBI reconnaît que la Sous-Commission ne dispose que d'un temps limité et qu'elle devrait, par conséquent, s'efforcer de parvenir à un accord, sur la base du document présenté par le Président et des points sur lesquels il semble qu'un accord général puisse se réaliser. Cependant, il ne faudrait pas clore d'ores et déjà la discussion générale : personnellement, M. Tabibi aurait quelques observations à formuler touchant les mémoires rédigés par les membres de la Sous-Commission et par le Secrétariat.

M. ROSENNE estime qu'une décision serait prématurée. Il se peut que l'unanimité se fasse si les délibérations se poursuivent. Déjà les membres de la Sous-Commission semblent presque d'accord pour penser que les problèmes de succession aux traités devraient être examinés dans le cadre du droit de la succession plutôt que dans celui du droit des traités. Néanmoins, il serait souhaitable que la Sous-Commission consacre quelque temps à examiner ce qu'il y a lieu d'inclure dans le droit des traités à propos de la succession d'Etats. Par exemple, vu la décision que la Commission a prise à sa quatorzième session au sujet des effets juridiques de la signature, ne peut-on considérer qu'il y a une différence entre la succession au droit de signer un traité et la succession à un traité déjà entré en vigueur ? Et dans quelle mesure est-il possible à un nouvel Etat de formuler des réserves à l'égard de tel ou tel traité, étant donné les règles générales qui régissent les réserves ?

Quant au point de savoir si la Sous-Commission a pour tâche d'examiner un seul sujet ou deux, ou les deux à la fois, M. Rosenne estime que la décision devrait être différée de quelques jours tant que n'auront pas été examinés certains autres problèmes. Par exemple, dans le document A/CN.4/150, le Secrétariat n'a pas établi de distinction entre certains cas de succession qui, étudiés de plus près, pourraient être considérés comme relevant de la succession de gouvernements : il s'agit en l'occurrence du Liban,

de la Jordanie et du Maroc. Le Secrétariat a eu parfaitement raison, mais on comprendra combien il serait dangereux de prendre une décision trop hâtive sur le problème essentiel. D'autre part, il est significatif de noter que, dans sa résolution 1686 (XVI), l'Assemblée générale mentionne « la question » (au singulier) de la succession d'Etats et de gouvernements.

M. LIU serait enclin à ne voir qu'un seul et même sujet dans la succession d'Etats et la succession de gouvernements; pourtant, c'est sur la succession d'Etats qu'il convient de faire porter l'étude, car les règles que l'on pourrait formuler touchant la succession de gouvernements ne pourraient être que fort vagues et seraient certainement liées à la succession d'Etats.

M. ELIAS, complétant ses précédentes observations, précise qu'il n'avait pas l'intention de proposer la clôture immédiate de la discussion : vu le peu de temps dont dispose la Sous-Commission, il avait pensé que, dorénavant, elle devrait se borner à trancher la question de savoir si la succession d'Etats et la succession de gouvernements doivent être étudiées ensemble ou séparément.

Le PRESIDENT PAR INTERIM déclare que la décision concernant la clôture de la discussion générale sera prise à la séance suivante.

La séance est levée à 17 h 10.

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA CINQUIEME SEANCE

(Lundi 21 janvier 1963, à 15 heures)

Succession d'Etats et de gouvernements *(suite)*

Le PRESIDENT PAR INTERIM, prenant la parole en qualité de membre de la Sous-Commission, dit qu'il partage quelques-unes des opinions exprimées dans le très intéressant document de travail de M. Bartos. Dans ce document, celui-ci se borne à examiner, de manière très approfondie, la question de savoir si, et dans quelle mesure, les nouveaux Etats sont liés par les traités antérieurs concernant leur territoire; cette étude présentera beaucoup d'intérêt pour le futur rapporteur spécial et la Commission elle-même. Les deux documents soumis par M. Elias renferment également des suggestions dont le rapporteur spécial et la Commission pourront tirer grand profit au moment où le véritable travail de codification aura commencé. Ces documents appellent également l'attention sur plusieurs problèmes nouveaux et importants qui méritent d'être examinés à fond.

Le mémoire présenté par M. Tabibi souligne avec raison que l'étude du problème de la succession d'Etats doit se fonder sur la pratique générale des Etats. Or, la difficulté réside dans le fait que la pratique des Etats n'est pas toujours uniforme. A ce propos, M. Castrén pense, comme M. Tabibi, que la Commission ne doit pas trop se livrer à des spéculations doctrinales, mais doit concentrer son attention sur l'examen des modifications territoriales accompagnées d'un changement de souveraineté.

Comme M. Tabibi, il est d'avis que la tâche principale de la Commission consiste à étudier la question de la succession d'Etats et non celle de la succession de gouvernements.

M. Tabibi estime, avec M. Bartos, que la Commission devrait examiner en premier lieu si les nouveaux Etats sont liés par les traités conclus par leurs prédécesseurs et il semble donner, en principe, une réponse négative à cette question.

Le document de travail soumis par M. Rosenne traite d'un grand nombre de sujets. Tout d'abord, M. Rosenne paraît croire que les questions de la succession d'Etats et de gouvernements doivent être traitées comme un seul sujet, pour cette raison, entre autres, que l'accession à l'indépendance revêt parfois, du point de vue technique, la forme d'un changement de gouvernement. Or, même en pareil cas, il s'agit de la naissance d'un nouvel Etat et, par conséquent, le problème qui se pose est essentiellement un problème de succession d'Etats. En fait, rien n'empêche de traiter ces deux aspects de la question conjointement, à condition de ne pas oublier que les problèmes concernant la succession d'Etats sont beaucoup plus importants et urgents que ceux relatifs à la succession de gouvernements.

En ce qui concerne la forme que doit revêtir la codification du sujet, M. Rosenne (dans les paragraphes 5 et 6 de son mémoire) rejette celle d'un projet de convention et propose la formulation, soit d'un ensemble de principes généraux, soit d'une série de règles types. A l'appui de cette opinion, M. Rosenne fait valoir qu'un grand nombre des problèmes que pose la succession d'Etats ont un caractère bilatéral, que le nombre d'Etats non successeurs directement intéressés à la question est assez faible et que les autres Etats n'y attachent pas assez d'intérêt pour conclure une convention internationale générale en la matière. Ces arguments ont un certain poids, mais M. Castrén estime que les Etats tiers s'intéresseront à la formulation de règles générales sur une question aussi importante que celle de la succession d'Etats, car ils pourraient un jour se trouver en face du même problème. Naturellement, toute convention internationale générale sur la question doit être assez souple pour couvrir au moins la plupart des différents cas qui peuvent se présenter.

M. Rosenne propose en outre (au paragraphe 8) d'examiner les différends éventuels qui pourraient surgir entre un gouvernement successeur et des particuliers étrangers affectés par la succession de l'Etat, et il recommande que ces différends soient réglés par voie judiciaire. C'est là, sans doute, une question importante, mais le problème dont il s'agit est vaste et difficile et, de plus, il est lié à celui de la responsabilité des Etats.

M. Rosenne fait un certain nombre de suggestions (au paragraphe 10) concernant l'exclusion de certaines questions qui relèvent du droit interne. Il y aurait, certes, avantage à limiter la portée d'un sujet aussi vaste que celui de la succession d'Etats. M. Castrén reconnaît être peut-être allé lui-même trop loin dans son document de travail lorsqu'il a proposé d'étudier toutes les questions relatives à la situation juridique de la population indigène tombée sous la souveraineté territoriale et personnelle du nouvel Etat. Toutefois, on ne saurait écarter des questions telles que la nationalité; en outre, le nouveau souverain est tenu de respecter les droits de l'homme dans ses relations avec les populations locales.

Pour ce qui est du droit des traités et de ses rapports avec la question de la succession d'Etats, M. Rosenne a appelé l'attention sur un certain nombre de problèmes importants qui doivent être résolus (paragraphes 12 et suiv.). Le premier est de déterminer si la Commission doit s'occuper de la succession aux traités dans le cadre du droit des traités ou de la succession d'Etats. Dans son document, M. Castrén a indiqué que les deux solutions sont possibles, mais il a donné la préférence à la seconde. Bien entendu, une délimitation complète entre les deux sujets est fort difficile à réaliser et c'est pourquoi les deux rapporteurs spéciaux devraient se tenir continuellement en contact.

Comme M. Rosenne l'indique, la Commission doit préciser clairement les conditions dans lesquelles les nouveaux Etats peuvent devenir parties aux traités multilatéraux et membres des organisations internationales. Il existe déjà dans ce domaine une certaine pratique établie mais elle n'est pas uniforme. Une autre question se pose : celle des effets juridiques de la clause générale, adoptée d'un commun accord par le nouvel Etat et l'ancien Etat métropolitain, concernant le maintien en vigueur des divers traités antérieurement applicables au territoire du nouvel Etat. M. Bartos a examiné cette question dans son exposé écrit et M. Castrén pense qu'il est possible de lui trouver une solution acceptable.

En ce qui concerne les droits économiques, il estime, comme M. Rosenne (aux paragraphes 19 à 22 de son document de travail), qu'il serait très utile de procéder à la classification des accords qui constituaient la base juridique des activités économiques exercées par des étrangers avant l'accession du nouvel Etat à l'indépendance. Il existe, en fait, une différence considérable entre la situation d'un étranger dont les droits sont fondés sur une convention internationale et celle d'un étranger dont les droits découlent uniquement d'un acte administratif de droit interne. Il faut également, lorsqu'on étudie les questions relatives aux concessions et au respect des droits privés, tenir compte du fait que ces questions sont liées au problème de la responsabilité des Etats.

La question de la dette publique du territoire devenu indépendant relève également de celle de la succession d'Etats (paragraphe 23 du document de travail de M. Rosenne).

Dans ses conclusions, M. Rosenne propose que la Sous-Commission présente des recommandations à la Commission concernant la nomination d'un rapporteur spécial, les termes exacts de son mandat et l'échelonnement des travaux dans le temps. M. Castrén partage les vues de M. Rosenne, mais il estime qu'il serait préférable de remettre l'examen de ces questions à plus tard et de les régler uniquement dans le rapport définitif de la Sous-Commission.

Le document de travail préparé par le Président contient une excellente analyse des documents soumis par les autres membres. Les suggestions qu'il renferme sont généralement acceptables et M. Castrén propose que la Sous-Commission le prenne comme base de ses discussions sur les points particuliers, dès qu'elle aura terminé la discussion générale.

M. Castrén exprime ses remerciements au Secrétariat pour les trois excellentes études qu'il a préparées sur les questions se rapportant à la succession d'Etats. Il a notamment fourni des renseignements sur la pratique récente en matière de succession aux traités, renseignements qui sont d'une grande importance parce que l'étude de la succession d'Etats commencera probablement par cette question. Toutefois, à mesure que les travaux avanceront, la Sous-Commission aura besoin d'une nouvelle documentation concernant l'attitude des nouveaux Etats à l'égard des obligations des Etats prédécesseurs autres que celles découlant des traités, dans des domaines tels que celui des dettes publiques, des concessions et de la nationalité. Des informations doivent être recueillies sur tous les problèmes qui sont liés au processus de l'accession à l'indépendance. Certes, le futur rapporteur spécial pourrait obtenir ces renseignements en s'adressant directement aux gouvernements et en consultant les documents officiels, mais M. Castrén pense que, pour faciliter la tâche déjà lourde du rapporteur spécial, le Secrétariat pourrait se charger de ce travail de recherche.

M. TABIBI dit que la lecture des intéressants documents de travail présentés par les membres de la Sous-Commission a renforcé sa conviction que la succession d'Etats est une question difficile et complexe en raison des nombreux facteurs politiques, économiques et humains qui entrent en jeu. Elle constitue toutefois un sujet d'étude nouveau, de nature à stimuler l'ingéniosité des juristes et qui présente une importance considérable, vu les transformations qui caractérisent l'époque actuelle.

Dans son document de travail, M. Tabibi a souligné que l'étude de la question de la succession d'Etats doit se fonder sur la pratique étatique. Il y a quelque danger, certes, à mettre trop l'accent sur la pratique des Etats car, dans le passé, ce sont les puissances coloniales qui ont imposé la solution de certains problèmes. Toutefois, les règles générales du droit international sont insuffisantes pour régler toutes les questions qui se posent; d'ailleurs, bon nombre de ces règles ont aussi été formulées antérieurement par les anciennes puissances coloniales. La conclusion à laquelle il est parvenu sur ce point est analogue à celle de M. Bartos, à savoir qu'il faut tenir dûment compte des principes de la Charte des Nations Unies et de la pratique et des principes des Nations Unies, notamment du principe de l'autodétermination; il faut également considérer dans quelle mesure les règles générales du droit international ont été modifiées par la Charte, ainsi que par les principes et la pratique des Nations Unies.

Dans l'étude des principes généraux régissant la question de la succession d'Etats, il y a lieu de retenir deux catégories de problèmes. La première comprend les problèmes concernant les nouveaux Etats indépendants; la seconde ceux concernant les Etats tiers. Il est essentiel d'envisager ces deux types de problèmes, car les anciennes puissances coloniales ont signé des traités qui intéressent des Etats tiers.

En ce qui concerne les différentes théories que M. Bartos a mentionnées dans son mémoire, M. Tabibi se dit partisan de celle de la « table rase », car elle se fonde sur le respect de la volonté des peuples intéressés. Les autres théories ne conviennent pas aux circonstances actuelles. M. Bartos a cité, à propos de la théorie de l'option, l'exemple des Traités de Paix de 1946; or, ces traités ayant été imposés aux puissances vaincues par les puissances victorieuses, ces dernières ont pu forcer les vaincus à accepter le système d'option en question. Quant au système prévoyant un délai de réflexion (section IV du document de M. Bartos), M. Tabibi ne partage pas l'idée selon laquelle le Secrétaire général devrait uniquement exercer les fonctions d'un bureau de poste; il doit être au contraire habilité à examiner si une déclaration relative à la validité des traités concerne les autres Membres de l'Organisation des Nations Unies.

Pour ce qui est des diverses formes que peut revêtir la codification du droit international relatif à la succession d'Etats, M. Tabibi se déclare en faveur d'un projet de convention plutôt que d'un code; une convention serait plus acceptable pour les Etats et constituerait un moyen plus efficace de codifier le droit international en la matière.

Sur le point de savoir si les questions de la succession de gouvernements et de la succession d'Etats doivent faire l'objet d'une étude distincte, M. Tabibi a déjà donné son avis dans son document de travail. A ce propos, il croit avoir compris que M. Tounkine propose, à titre de compromis, que le futur rapporteur spécial sur la question de la succession d'Etats se réfère en passant à la question de la succession de gouvernements chaque fois qu'il le jugera nécessaire. Or, l'importance de la question de la succession de gouvernements est grande et la nécessité d'y consacrer beaucoup d'attention ne saurait échapper au rapporteur spécial.

Afin d'éviter les chevauchements, M. Tabibi appuie la suggestion qui figure dans le document de travail du Président, selon laquelle les rapporteurs spéciaux sur les questions de la succession d'Etats, de la responsabilité des Etats et du droit des traités devraient se tenir en contact étroit.

Dans son document de travail (paragraphe 14), M. Rosenne a parlé de « traités dispositifs », c'est-à-dire de traités créant des obligations de caractère territorial, dont on affirme parfois qu'ils survivent aux changements de souveraineté. Il s'agit de traités internationaux et de règlements conventionnels qui définissent et délimitent les frontières internationales et M. Rosenne a indiqué que « cette théorie présente des avantages pratiques évidents ». M. Tabibi ne partage pas cette opinion; la théorie en question n'a pas d'avantages pratiques, elle est inutile et, de plus, contraire à la volonté des peuples qui sont affectés par ces traités. La plupart des traités territoriaux qui seraient visés par cette doctrine ont été imposés aux peuples contre leur gré; les frontières délimitées en vertu de ces accords ont été tracées sous l'influence des puissances coloniales. Il s'agit là d'une question importante car les territoires dont le sort est réglé par de tels traités sont parfois plus grands que celui de certains Etats Membres des Nations Unies.

Se référant au mémorandum du Secrétariat (A/CN.4/149) sur la succession d'Etats et la qualité de Membre des Nations Unies, il rappelle que ce document reproduit le texte de l'avis juridique que le Secrétaire général adjoint chargé des affaires juridiques a donné, le 8 août 1947, sur la question de l'admission du Pakistan à l'Organisation des Nations Unies. Cet avis examine la situation aussi bien de l'Inde que du Pakistan sur la base du principe de la succession à tous les droits découlant des traités. Le nouveau Dominion de l'Inde y est considéré comme ayant continué à avoir tous les droits et obligations conventionnels de l'ancien Etat de l'Inde, tandis que le territoire qui s'est détaché de l'Inde, c'est-à-dire le Pakistan, est considéré comme un nouvel Etat et comme n'ayant pas succédé aux droits et obligations conventionnels de l'ancien Etat. Le problème, tel qu'il a été posé, ne concerne pas uniquement la question de l'admission à l'ONU; cette question est envisagée comme un corollaire du problème plus vaste de la succession aux droits et obligations découlant des traités.

Cette remarque s'applique non seulement à l'avis juridique que M. Tabibi vient de citer, mais également à la décision prise par l'Assemblée générale et par le Conseil de sécurité en ce qui concerne l'admission du Pakistan.

A ce propos, il a constaté avec surprise que le document du Secrétariat susmentionné reproduit (dans son paragraphe 5) le

texte d'un accord concernant la dévolution des droits et obligations d'ordre international aux Dominions de l'Inde et du Pakistan. Cet accord est l'un des plus étranges qui soient dans l'histoire du droit international. Il a peine à comprendre comment le nouveau Dominion de l'Inde pourrait conférer au Pakistan — c'est-à-dire à une partie de son territoire qui s'est détachée d'elle — des droits découlant de traités se rapportant au territoire de l'Etat de l'Inde et qui concernent des tiers. Il est également étrange que le Pakistan, c'est-à-dire la partie de l'Inde qui a fait sécession, puisse conférer au nouveau Dominion de l'Inde des droits qui intéressent des Etats tiers.

Se référant à la proposition d'étudier séparément les questions de la succession d'Etats et de la succession de gouvernements, M. ROSENNE dit que la Commission risque de créer des inégalités et des distinctions artificielles si elle décide de traiter les problèmes pratiques découlant de l'indépendance des nouveaux Etats comme s'il s'agissait uniquement de problèmes de succession d'Etats. Il existe une distinction en droit entre les anciens territoires coloniaux qui avaient été formellement annexés par l'Etat colonial et ceux qui n'ont pas fait l'objet d'une telle annexion. Parmi ces derniers, on peut citer les protectorats du type ancien, ainsi que les territoires sous mandat et sous tutelle qui sont des créations modernes. La situation juridique spéciale de ces territoires a été examinée par la Cour permanente de Justice internationale et par l'actuelle Cour internationale de Justice dans bon nombre d'affaires et cette jurisprudence ne saurait être écartée à la légère[4]. M. Bartos a très bien exposé ce problème dans son document de travail; il y dit que la Sous-Commission doit concentrer son attention essentiellement sur les problèmes de la succession d'Etats et de gouvernements qui résultent de la naissance et de la constitution de nouveaux Etats, en se fondant sur les principes de l'autodétermination des peuples énoncés dans la Charte des Nations Unies. Dans le contexte, toute tentative d'écarter la question de la succession de gouvernements comme n'étant pas pertinente créerait plus de difficultés qu'elle n'en résoudrait. En revanche, ce qui doit être exclu de l'étude de la succession de gouvernements, c'est l'examen de questions qui n'ont pas directement trait à la création de nouveaux Etats, telles que le statut des gouvernements qui sont arrivés au pouvoir par des moyens révolutionnaires ou inconstitutionnels, ainsi que de certains gouvernements, comme celui de l'actuelle Répuplique de l'Afrique du Sud, qui, tout en étant arrivés au pouvoir par des moyens constitutionnels, ont néanmoins subi toute une série de changements au cours des quarante dernières années et où le changement de gouvernement n'a pas débouché sur la création d'un nouvel Etat. En second lieu, il convient d'exclure toutes les questions relatives à la succession de gouvernements résultant d'une insurrection et, en troisième lieu, toutes les questions qui soulèvent des problèmes résultant d'un changement de gouvernement et mettant en cause la responsabilité des Etats. La Sous-Commission ne doit pas, non plus, s'occuper de questions de reconnaissance. Ce dont elle doit s'occuper, c'est du problème que posent les changements de gouvernements — qu'ils soient effectués par des moyens constitutionnels ou non — qui ont pour résultat direct l'accession à l'indépendance et l'admission à l'Organisation des Nations Unies. Pour tenir compte de ce point, on pourrait ajouter à l'alinéa *a*) de la section 3 B de la partie II du document de travail du Président une nouvelle rubrique concernant la succession ayant pour origine l'extinction d'un accord de protectorat, de mandat ou de tutelle.

M. Rosenne ne comprend pas très bien l'interprétation qu'il faut donner au titre de la section 1 C de la partie II du document de travail du Président, qui est ainsi rédigé : « Thèse préconisant l'octroi de la priorité au sujet de la succession d'Etats et l'étude de la succession de gouvernements en relation avec le premier sujet ». Il préfère le libellé proposé par M. Tounkine, qui a dit que la question de la succession de gouvernements doit être étudiée « si la nécessité s'en fait sentir ». Il rappelle également l'opinion de M. Tounkine selon laquelle il serait prématuré, pour le moment, de se prononcer sur la forme définitive sous laquelle les conclusions de la Sous-Commission devront être formulées. Toutefois il estime, comme M. Tounkine, que les projets d'articles devraient être concis et revêtir une forme telle qu'ils puissent être éventuellement incorporés dans une convention.

Pour ce qui est de la forme que doit revêtir le texte final, il a pour le moment des vues très larges à condition qu'il soit entendu que si, dans le texte final, le développement progressif du droit de la succession d'Etats et de gouvernements prédomine sur sa codification, la Commission serait, en vertu de son Statut, tenue de recommander la conclusion d'une convention. Enfin, il espère que la Sous-Commission aura le temps de discuter du genre de documents de travail que le Secrétariat doit être invité à préparer.

M. LIANG, Représentant du Secrétaire général, rappelle qu'à la dernière session, le Secrétariat a informé la Commission qu'il préparerait un certain nombre de documents de travail à l'usage de cette dernière et de ses Sous-Commissions. La Sous-Commission a déjà sous les yeux trois de ces documents (A/CN.4/149, 150 et 151) et une quatrième étude renfermant l'analyse des décisions des tribunaux nationaux en matière de succession d'Etats est en cours de préparation. Il regrette de devoir dire qu'en raison du volume considérable de travail dont ses services sont chargés, notamment pour la préparation de la prochaine conférence de Vienne, le Secrétariat ne sera pas en mesure d'entreprendre de nouvelles études avant la prochaine session de la Commission.

M. ROSENNE précise qu'il ne s'attendait pas que le Secrétariat prépare de nouveaux documents avant la prochaine session de la Commission; il a simplement voulu parler des travaux à effectuer au cours des douze mois à venir.

M. ELIAS propose que, dans l'intérêt d'une discussion plus ordonnée, la Sous-Commission examine, point par point, le document de travail du Président.

M. EL-ERIAN appuie cette proposition.

Il en est ainsi décidé.

M. BRIGGS déclare, à propos de la première partie (observations préliminaires) du document de travail présenté par le Président, que les questions intéressant les nouveaux Etats devraient, non pas « être traitées tout particulièrement », mais « faire l'objet d'une attention particulière ».

En ce qui concerne la section 1 de la partie II (succession d'Etats et de gouvernements : s'agit-il d'une seule question ou de deux questions distinctes ?), il propose de remanier le paragraphe C de manière à y préciser, comme l'a suggéré M. Tounkine, que « la Sous-Commission devrait recommander au Rapporteur spécial de s'occuper par priorité de la question de la succession d'Etats et de n'examiner celle de la succession de gouvernements que dans la mesure où cela lui paraîtra nécessaire pour élucider les problèmes que pose la succession d'Etats ».

M. ELIAS préférerait que l'on recommande au Rapporteur spécial de « concentrer son attention sur » la succession d'Etats, au lieu de s'en « occuper par priorité ».

M. BRIGGS accepte cet amendement.

M. ROSENNE n'aurait pas d'objection à un membre de phrase tel que : « concentrer au début son attention sur »; toutefois, comme l'on se trouve en présence de deux questions distinctes, il craint que la seconde partie de l'amendement de M. Briggs (« élucider les problèmes ») ne sème la confusion.

M. BRIGGS indique que, lorsqu'il a présenté son amendement, il avait l'impression que M. Rosenne approuvait la rédaction suggérée par M. Tounkine pour le paragraphe C. Il relève, d'autre part, qu'en énumérant les cas de succession de gouvernements à exclure du champ de l'étude, M. Rosenne a, en fait, exclu à peu près tout; M. Rosenne a ajouté que la Sous-Commission devrait s'occuper du problème que posent les changements de gouvernements — qu'ils soient effectués par des moyens constitutionnels ou non — qui ont pour résultat direct l'accession à l'indépendance et l'admission à l'Organisation des Nations Unies. Pour M. Briggs, il s'agit là d'un cas typique de succession d'Etats. Lorsqu'il procédera à son étude, le rapporteur spécial devra certainement examiner les conséquences pratiques des deux types de succession.

[4] Voir, par exemple, les affaires des *Concessions Mavromatis* en Palestine, des *Décrets de nationalité* à Tunis et au Maroc, des *Droit des Ressortissants des Etats-Unis au Maroc* et les différentes affaires du *Sud-Ouest africain*.

Pour M. ELIAS, la suggestion de M. Briggs offre une issue satisfaisante, puisque la Sous-Commission se bornerait à indiquer au rapporteur spécial ses propres vues en la matière; le rapporteur resterait libre de s'écarter à tout moment des suggestions de la Sous-Commission, s'il le juge nécessaire. D'autre part, M. Elias ne pense pas que M. Rosenne ait raison de mentionner le cas de la République d'Afrique du Sud comme un exemple de succession de gouvernements ne rentrant pas dans le cadre de l'étude envisagée; l'on ne saurait, en effet, nier l'importance qui s'attache à l'*Affaire Robert E. Brown*[5] en droit international.

M. LIU considère comme acceptable la formule proposée par M. Briggs, compte tenu de l'amendement de M. Elias.

M. ROSENNE propose de modifier le texte de M. Briggs comme suit : « ... recommander au Rapporteur spécial de concentrer ses travaux, au début, sur la question de la succession d'Etats ainsi que sur le problème de la succession de gouvernements ».

M. TOUNKINE préfère la formule initiale de M. Briggs, telle que l'a amendée M. Elias.

M. BARTOS appuie, lui aussi, la formule de M. Briggs, mais se réserve le droit de revenir sur ce point lorsqu'il aura entendu d'autres arguments.

M. ROSENNE est disposé à accepter provisoirement la formule proposée, bien qu'elle ne lui donne pas entière satisfaction.

M. ELIAS propose, à titre de compromis, de n'apporter aucune modification au libellé actuel de la section 1 du titre II du document de travail du Président, mais d'ajouter à la fin de cette section la proposition de M. Briggs ainsi que toutes autres suggestions qui pourraient être formulées au cours du débat. Cette façon de procéder permettrait d'une part aux juristes qui ne sont pas membres de la Sous-Commission de savoir que d'autres thèses ont été défendues et, d'autre part, à tous les membres de la Sous-Commission d'avoir l'assurance que leurs idées seront portées à la connaissance du futur rapporteur spécial.

Le PRESIDENT PAR INTERIM indique que la Sous-Commission suivra, en ce qui concerne ses comptes rendus, la même procédure que la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats.

M. TABIBI craint que l'on n'introduise un élément de confusion dans le rapport si l'on y mentionne toutes les autres solutions envisagées; la meilleure solution serait de les exposer en détail dans les comptes rendus et de ne les mentionner que brièvement, le cas échéant, dans le rapport.

M. TOUNKINE pense qu'il serait préférable d'insérer les observations préliminaires dans la section intitulée « Etendue du sujet ». L'on pourrait alors inclure dans les instructions données au rapporteur spécial celle d'attacher une attention particulière aux problèmes que pose l'accession à l'indépendance des nouveaux Etats.

M. BARTOS, appuyé par M. BRIGGS et par M. EL-ERIAN, suggère d'insérer les mots « et des principes de la Charte des Nations Unies » après les mots « à la lumière des exigences du monde contemporain » dans le passage intitulé « Observations préliminaires ».

Le PRESIDENT PAR INTERIM déclare qu'en l'absence d'objection, il considérera les suggestions formulées par M. Tounkine et par M. Bartos comme adoptées. Dans ce cas, le paragraphe D de la section 1 pourrait être supprimé.

Il invite ensuite les membres de la Sous-Commission à se reporter à la section 2 du titre II (Délimitation du sujet) et appelle leur attention sur le fait que la question dont traite l'alinéa *a* du paragraphe A, « Le droit des traités », a déjà fait l'objet d'assez longues discussions au sein de la Sous-Commission.

M. TOUNKINE estime que la Commission devrait aller plus loin que ne le prévoit le Président dans ce paragraphe et qu'elle devrait déclarer catégoriquement qu'à son avis, la question de la succession aux traités devrait être examinée dans le cadre de la succession d'Etats.

M. ROSENNE pense que, dans ce cas, la meilleure façon de procéder serait de supprimer les deux dernières phrases de l'alinéa *a* du paragraphe A.

Il en est ainsi décidé.

Le PRESIDENT PAR INTERIM propose aux membres de la Sous-Commission d'examiner en même temps les alinéas *b* et *c* du paragraphe A de la section 2.

M. EL-ERIAN relève que la recommandation qui serait adressée aux trois rapporteurs spéciaux aux termes de l'alinéa *c* s'appliquent également au rapporteur spécial sur les relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales; il conviendrait donc de le mentionner également.

Il en est ainsi décidé.

M. TOUNKINE fait observer, à propos de la responsabilité (alinéa *b*), que le seul problème qui se pose est d'éviter les chevauchements. Pour ce faire, il suffirait d'assurer une bonne coordination entre les rapporteurs spéciaux; toutefois, s'agissant d'un programme de travail à établir à l'intention du futur rapporteur spécial sur la succession d'Etats, il importe de rédiger ce passage de façon très précise, dans le projet de rapport, en s'inspirant du rapport établi par la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats.

Le PRESIDENT PAR INTERIM convient qu'il y a lieu d'employer les termes mêmes dont s'est servi la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats.

Il invite ensuite les membres de la Sous-Commission à examiner le paragraphe B de la section 2 (Exclusion de certains problèmes).

M. BARTOS peut approuver en principe l'alinéa *a*, mais il a certaines réserves à formuler au sujet des alinéas *b* et *c*. Il reconnaît volontiers que toutes les questions qui relèvent du paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte se situent en dehors du droit international proprement dit. Cependant, il y a certaines questions intéressant la succession de droits souverains qui, pendant la période de transition, ne sauraient être considérées *ipso facto* comme d'ordre interne; ces questions comportent parfois des aspects qui touchent au droit international. En outre, il pourrait s'agir non seulement des relations entre les anciens sujets de la Puissance métropolitaine et le gouvernement en cause, mais aussi des relations avec les étrangers en général.

M.BRIGGS en convient. Il n'est nullement convaincu de la nécessité de laisser en dehors du cadre de l'étude toutes les questions énumérées aux alinéas *b* et *c*. On a parlé de certaines questions qui paraissent relever exclusivement de la juridiction interne des Etats en vertu du paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte et qui, par conséquent, échappent à l'empire du droit international; mais cela n'apparaît pas dans tous les cas aussi nettement qu'on le pense. Comme le dit Feilchenfeld, dans son ouvrage *Public Debts and State Succession* (1931), les relations juridiques que les théoriciens de la succession d'Etats essayent de préserver sont des relations qui tirent essentiellement leur caractère juridique du droit interne et non du droit international. Il s'agit donc, dans leur cas, de déterminer si le droit international exige d'un Etat successeur qu'il assume ou rétablisse dans leur force les obligations que le droit interne imposait à son prédécesseur. Avant d'exclure les questions énumérées aux alinéas *a*, *b*, et *c*, la Sous-Commission devrait examiner de plus près s'il existe ou non des règles du droit international qui obligent un Etat successeur à assumer les obligations qui incombaient à son prédécesseur en vertu du droit interne.

En ce qui concerne l'alinéa *a*, M. Briggs rappelle que, selon une thèse fréquemment défendue — elle a été retenue notamment par la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire des *Colons allemands*[6], ainsi que par divers tribunaux des Etats-Unis — en cas de transfert territorial, l'ancienne législation demeure en vigueur en dépit du changement de souveraineté intervenu jusqu'au moment où elle est officiellement amendée. Cette thèse reflète peut-être la pratique, mais elle n'est pas dénuée d'ambiguïté, car les lois qui demeurent en vigueur ne constituent des règles de droit positif que parce que l'Etat nouveau les considère comme faisant partie intégrante de son propre système juridique.

[5] « Robert E. Brown claim, American and British Claims Arbitration Tribunal », dans *British Year Book of International Law, 1924*, p. 210-221, et dans *American Journal of International Law*, XIX (1925), p. 193-206.

[6] Avis consultatif donné par la C.P.I.J. au sujet de certaines questions touchant les *Colons d'origine allemande dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne*, série B, n° 6.

Le PRESIDENT PAR INTERIM pense que l'on pourrait supprimer les exemples mentionnés aux alinéas *a*, *b* et *c*.

M. ELIAS souligne que ces exemples se fondent sur une hypothèse qui a été contestée au moment où la Sous-Commission cherchait à délimiter la question de la succession d'Etats et de gouvernements. Si l'on admet que tous les problèmes tels que ceux que posent les changements de gouvernements — qu'ils résultent d'une révolution ou qu'ils soient effectués par des moyens constitutionnels ou non — sont en dehors du cadre de l'étude, les exemples donnés seraient pertinents. Mais, dès lors que l'on conteste la validité de cette hypothèse, toute énumération d'exemples ne pourrait que gêner le rapporteur spécial dans l'accomplissement de sa tâche. En outre, s'il se voit interdire l'étude de ces sujets, le rapporteur spécial ne pourra pas apprécier dans quelle mesure il devrait les exclure de ses travaux. Le paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte ne doit être mentionné qu'avec la plus grande prudence, car cette disposition a été, très souvent, à l'origine de situations délicates : par exemple, c'est elle que le Gouvernement de la République sud-africaine a invoqué à l'appui de la politique qu'il applique dans le Sud-Ouest africain et même sur son propre territoire.

M. TOUNKINE fait observer que, quels que soient les arguments que l'on puisse avancer en faveur du maintien ou de la suppression des alinéas *a*, *b* et *c* du paragraphe B de la section 2, il ne sied pas que la Sous-Commission énonce dès l'abord les matières qui devraient être laissées en dehors du cadre de l'étude à entreprendre. Le Président s'est contenté, pour sa part, de récapituler les suggestions formulées par les membres de la Sous-Commission dans les mémoires qu'ils ont présentés. De l'avis de M. Tounkine, il faudrait supprimer l'ensemble du paragraphe B.

M. ROSENNE considère, lui aussi, que cette solution est la meilleure.

M. LIU fait remarquer que la référence au paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte n'a pas de raison d'être, étant donné que l'objet de cette disposition est d'empêcher l'Organisation des Nations Unies de s'immiscer dans des domaines qui relèvent de la compétence interne des Etats; il n'était nullement dans l'intention de ses auteurs de délimiter le domaine du droit international par opposition à celui de la juridiction interne.

Le paragraphe B de la section 2 est supprimé.

Le PRESIDENT PAR INTERIM invite les membres de la Sous-Commission à examiner la section 3 (Division du sujet). Il rappelle que la Sous-Commission a déjà décidé de maintenir dans ce passage l'alinéa *a* intitulé « La succession en matière de traités » et d'en exclure l'alinéa *d* intitulé « La succession entre organisations internationales ».

M. EL-ERIAN suggère de renverser l'ordre des alinéas *b* et *c*.

Il en est ainsi décidé.

M. BARTOS propose de supprimer les mots « concernant les individus » qui figurent entre parenthèses à l'alinéa *c*. Cet alinéa porte sur la succession et les droits et obligations découlant d'autres sources que des traités et s'applique donc, d'une manière générale, aux relations entre Etats. Le maintien des mots figurant entre parenthèses limiterait la portée de l'étude du rapporteur spécial.

Il en est ainsi décidé.

M. ELIAS voudrait que lui soit précisé l'objet de l'alinéa *e*.

Il paraît souhaitable à M. ROSENNE d'examiner dans quelle mesure des propositions particulières tendant au règlement d'un différend peuvent faire partie intégrante du système que la Commission mettrait sur pied au sujet de la succession. Il serait bon que le rapporteur spécial étudie cette question, même s'il devait aboutir à une conclusion négative.

M. TOUNKINE dit que les diverses procédures de règlement des différends constituant un sujet distinct, ce serait compliquer les choses que de le mentionner ici.

M. ROSENNE voudrait, au cas où la majorité déciderait de supprimer l'alinéa *e*, que son opposition à cette mesure soit consignée au procès-verbal.

Le PRESIDENT PAR INTERIM indique que, même si la Sous-Commission supprime un alinéa, cela ne veut pas dire que le Rapporteur spécial serait empêché pour autant d'étudier la question visée dans cet alinéa.

M. ELIAS est convaincu qu'on ne prétend pas soutenir qu'une série de règles ne comportant aucune procédure pour le règlement des différends doive être considérée comme incomplète. L'alinéa devrait être supprimé.

M. BRIGGS admet qu'il ne faille pas compliquer les choses; cependant, il se prononce en faveur du maintien de l'alinéa *e*. Il peut fort bien concevoir qu'une recommandation touchant certaines procédures judiciaires spéciales soit parfaitement appropriée dans certains cas. Il faut laisser au rapporteur spécial toute liberté d'action en la matière.

M. BARTOS se prononce, lui aussi, en faveur du maintien de l'alinéa. Il y a certainement eu dans le passé des cas où un appareil judiciaire spécial a été mis en place pour régler des différends nés à la suite de changements territoriaux et découlant de la succession d'Etats. La Charte n'interdit pas de telles méthodes de règlement des différends qui, du reste, sont conformes à la pratique des Nations Unies. Dans le cadre du système de la Société des Nations, il est arrivé également que des différends soient réglés par un tribunal d'arbitrage ou par quelque autre instance spéciale; il n'est pas toujours possible pour les parties intéressées d'assumer les frais qu'entraîne une action devant la Cour internationale de Justice.

M. TOUNKINE estime qu'il s'agit d'une question de principe. La Sous-Commission devrait avoir une idée très précise de ce qu'elle s'efforce d'accomplir. Son objet actuel est d'établir un plan pour la codification d'une branche particulière du droit international traitant de la succession d'Etats. Par conséquent, il ne servirait à rien de compliquer les choses en mentionnant un sujet qui relève d'une branche séparée et distincte du droit international.

La séance est levée à 18 h.

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA SIXIEME SEANCE

(Mardi 22 janvier 1963, à 10 heures)

Communication du Président

Le PRESIDENT PAR INTERIM donne lecture d'un télégramme qu'il vient de recevoir du Président, remerciant la Sous-Commission des vœux qu'elle a formulés pour son prompt rétablissement et indiquant qu'il serait heureux de recevoir le projet et les recommandations élaborés par la Sous-Commission.

Succession d'Etats et de gouvernements (*suite*)

Le PRESIDENT PAR INTERIM invite la Sous-Commission à poursuivre sa discussion sur la section 3 A (*c*) de la deuxième partie du document de travail du Président.

M. ROSENNE dit que le projet préparé par la Sous-Commission, une fois accepté par la Commission du droit international, servira de guide au futur rapporteur spécial pour l'étude du sujet de la succession d'Etats sans toutefois le lier nullement, non plus que les autres membres de la Commission, quant au fond.

Si donc la Sous-Commission décide que le plan de l'étude à entreprendre doit comporter une référence à la question des procédures judiciaires de règlement des différends, cela n'aurait d'autre effet que d'inviter le rapporteur spécial à ne pas oublier cette question et à examiner, en particulier, s'il est possible d'avoir recours, en matière de succession d'Etats, à des organes judiciaires autres que ceux déjà existants, tels que la Cour internationale de Justice.

M. Rosenne rappelle que, dans ses projets antérieurs, la Commission du droit international a attiré l'attention à maintes reprises sur la question des procédures judiciaires de règlement de types particuliers de différends. Elle a, par exemple, inséré une disposition relative au règlement de certaines catégories de différends dans son projet sur la nationalité, y compris l'apatridie[1]. Dans le projet

[1] Projet de convention sur l'élimination de l'apatridie dans l'avenir et projet de convention sur la réduction du nombre des cas d'apatridie dans l'avenir : une clause relative au règlement judiciaire figure à l'article 10 de chacune de ces conventions. Voir le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa 5e session, chapitre IV (A/2456); le texte anglais figure également dans *Yearbook of the International Law Commission*, 1953, vol. II, Publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.4, vol. II.

d'articles sur la conservation des ressources biologiques de la mer, la Commission avait inséré des dispositions prévoyant un mécanisme d'un type spécial pour le règlement des différends[8]; une disposition de caractère plus général avait également été incorporée dans le projet d'articles sur le plateau continental et ces deux dispositions ont été insérées dans le résultat des travaux de la première Conférence sur le droit de la mer (1958)[9].

Il pense que la Commission doit envisager le problème de la succession d'Etats dans son intégralité; aussi est-il nécessaire qu'elle examine la question du règlement des différends. La décision sur le point de savoir si cette question doit être mentionnée dans le texte définitif qui sera adopté sur la base des propositions de la Commission est peut-être une décision de caractère politique; en fait, il se peut que, après avoir pris connaissance de la documentation soumise par le futur rapporteur spécial, la Commission elle-même parvienne à la conclusion que la question du règlement des différends ne fait pas partie intégrante de celle de la succession d'Etats.

M. Rosenne pense, comme M. Bartos, qu'une mention relative aux procédures de règlement des différends ne viserait pas les procédures judiciaires existantes, quelles qu'elles soient. Il existe en fait divers organes pour le règlement de divers types de différends résultant de la succession d'Etats; ces différends peuvent, dans certains cas, intéresser deux Etats et, dans d'autres, un Etat et un particulier.

M. EL-ERIAN doute qu'il soit opportun de mentionner dans le rapport, du moins au stade préliminaire, la question des procédures judiciaires applicables pour le règlement pacifique des différends.

La Sous-Commission a pour tâche de délimiter le sujet de la succession d'Etats et de gouvernements. Par conséquent, elle doit se borner à examiner le contenu même de ce sujet, c'est-à-dire le droit de fond régissant la succession d'Etats, et ne doit pas discuter du mécanisme nécessaire pour assurer l'application de ces règles de fond.

On ne sait pas encore si le projet définitif sur la succession d'Etats revêtira la forme d'un projet de convention ou celle d'une mise en forme systématique du droit existant en la matière. Il insiste donc pour que la Sous-Commission ne s'attaque pas pour le moment à une question qui sera normalement réglée dans les clauses finales d'un projet de convention.

L'expérience acquise par la Commission du droit international corrobore son point de vue. Pour autant qu'il s'en souvienne, lorsque la Commission a examiné l'un des derniers articles du projet sur la procédure arbitrale[10] préparé par le regretté professeur Scelle, M. François avait signalé que, si la clause en discussion (concernant le règlement des différends portant sur l'interprétation de la sentence arbitrale) devait être incorporée dans le projet, elle risquerait de devenir une clause de style au sujet de laquelle les gouvernements formuleraient d'office des réserves. Cela aurait pour effet d'empêcher au lieu de favoriser le règlement pacifique des différends.

Il est vrai que les Conventions de Genève sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer et sur le plateau continental renferment certaines dispositions sur le règlement des différends. La raison pour laquelle ces clauses ont été insérées est qu'à la différence des deux autres Conventions de Genève de 1958, les Conventions en question contenaient un élément de développement progressif qui avait été accepté par un certain nombre de pays à la seule condition que chacune d'elles prévoie un mécanisme spécial pour le règlement des différends.

M. El-Erian rappelle qu'à sa dernière (dix-septième) session, l'Assemblée générale, dans sa résolution 1815 (XVII), a fait figurer au nombre des principes de droit international qui doivent régir les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, « le principe que les Etats règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques ». Dans le paragraphe de son dispositif afférent à la procédure, la résolution faisait figurer le principe du règlement pacifique des différends parmi les trois sujets que l'Assemblée devait étudier par priorité au cours de sa session suivante. Comme M. Tounkine l'a signalé, il est donc évident que la question du règlement pacifique des différends constitue une autre branche importante du droit international et doit être étudiée indépendamment de la question de la succession d'Etats.

Le PRESIDENT PAR INTERIM constate que les avis des membres de la Sous-Commission sont assez également partagés sur la question de savoir si le plan pour l'étude de la succession d'Etats devrait ou non comporter une mention relative aux procédures de règlement des différends. Il vaudrait mieux ne pas mettre la question aux voix, mais plutôt consigner ce fait dans le projet de rapport de la Sous-Commission. Personnellement, il ne voit pas d'inconvénient à suggérer au futur rapporteur spécial d'examiner éventuellement la question du règlement des différends. Le rapporteur spécial ne sera pas tenu de proposer une règle à ce sujet, mais au cas où il jugerait utile de le faire, il appartiendra à la Commission elle-même de décider s'il y a lieu d'inclure une clause relative au règlement des différends dans le projet sur la succession d'Etats.

M. Tounkine trouve la suggestion du Président par intérim acceptable pour ce qui est du projet de rapport; lorsque la Sous-Commission se réunira à nouveau en mai, elle prendra une décision définitive en la matière lors de l'élaboration de son rapport définitif.

Le problème en discussion est important; si la Sous-Commission décidait de recommander au rapporteur spécial d'étudier la question du règlement pacifique des différends, ce dernier serait tenu de s'occuper d'une matière qui, à son avis, n'entre pas dans le cadre du sujet.

M. ELIAS préférerait que la question soit mise aux voix.

Le PRESIDENT PAR INTERIM déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Sous-Commission accepte la solution suggérée par M. Tounkine.

Il en est ainsi décidé.

Le PRESIDENT PAR INTERIM invite la Sous-Commission à aborder l'examen du paragraphe B intitulé « Division détaillée du sujet » de la section 3 B de la partie II du plan figurant dans le document de travail du Président.

M. BRIGGS estime que le paragraphe 3 B ne devrait pas être modifié quant au fond, car il comporte une liste satisfaisante des questions à étudier dans le cadre du sujet de la succession d'Etats. A ce propos, il fait observer que les critères mentionnés aux alinéas *a*, *b* et *c* ne s'excluent pas mutuellement.

Il n'a pas d'objection contre la suggestion faite par M. Rosenne à la précédente séance d'introduire dans le projet une mention relative à l'extinction des accords de protectorat, de mandat et de tutelle, mais il estime que ces cas sont suffisamment visés par la rubrique « Naissance d'un nouvel Etat ».

M. ELIAS n'est pas opposé au maintien des alinéas *a*, *b* et *c*, mais il pense que l'essentiel de ce qui figure à l'alinéa *d* se retrouve déjà à l'alinéa *b* du paragraphe A intitulé « Plan général ».

M. BARTOS reconnaît que les critères énumérés aux alinéas *a*, *b* et *c* ne s'excluent pas mutuellement; il est, en effet, impossible de procéder à une analyse de ce genre sans relier entre elles les différentes séries de critères.

Dans son plan, le Président a simplement voulu classer les différents critères qui ont été proposés et n'a pas eu l'intention d'exprimer une opinion arrêtée quant au choix à faire entre ces critères.

M. Bartos invite instamment la Sous-Commission à conserver tous les points énumérés dans ce plan. Plutôt que de supprimer quoi que ce soit, la Sous-Commission devrait préciser que l'énumération qui figure dans les différents alinéas n'est pas limitative, et que d'autres points peuvent y être ajoutés à l'avenir. Ce résultat peut être atteint si l'on insère dans la phase introductive une formule telle que « en particulier ».

[8] Voir le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa 8e session, chapitre II (A/3159); le texte anglais figure également dans *Yearbook of the International Law Commission*, 1956, vol. II, publication des Nations Unies, n° de vente : 1956.V.3, vol. II.

[9] *Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer, Documents officiels*, 1958, vol. II, Annexes (A/CONF.13/38), publication des Nations Unies, numéro de vente : 58.V.4, vol. II.

[10] A/CN.4/113, reproduit dans l'*Annuaire de la Commission du droit international*, 1958, vol. II, publication des Nations Unies, n° de vente : 58.V.1, vol. II.

Il trouve très intéressante la suggestion de M. Rosenne tendant à introduire dans l'alinéa *a* une mention relative à la question de l'extinction des accords de protectorat, de mandat ou de tutelle. Cette mention ne saurait cependant viser tous les cas importants qui pourraient se présenter; il a notamment à l'esprit le cas de la résurrection d'un Etat. C'est ainsi que la disparition de l'Ethiopie à la suite d'une action militaire couronnée de succès a été plus ou moins reconnue par la Société des Nations. Lorsque, par la suite, l'Ethiopie eut recouvré son indépendance, la question s'est posée de savoir quel avait été son statut en droit international pendant la période où elle avait temporairement disparu de la scène internationale.

Pour ce qui est des protectorats, il appelle l'attention sur la doctrine bien établie en droit international et reconnue par la pratique des tribunaux internationaux, selon laquelle un Etat protégé est un Etat semi-souverain et jouit, comme tel, d'un certain degré de personnalité juridique en droit international. Quant à l'alinéa *d*, M. Bartos signale l'existence d'Etats garants, qui ne sont ni des « Etats directement intéressés », ni des « Etats tiers ».

Le PRESIDENT PAR INTERIM estime que la lecture des comptes rendus analytiques permettra au rapporteur spécial de prendre connaissance des observations très intéressantes faites par M. Bartos et les autres orateurs.

M. LIANG, Représentant du Secrétaire général, ne saisit pas très bien le sens du terme « critères » qui figure dans la phrase introductive du paragraphe B, car ce paragraphe comporte en fait une énumération détaillée des éléments du sujet qui doivent figurer dans le futur rapport sur la succession d'Etats et de gouvernements.

D'autre part, il est difficile de comprendre le sens de la préposition « *by* » qui figure dans le texte anglais des alinéas *a*, *b* et *c* et dont le but semble être de lier les mots « *several critaria are offered* » aux formules « *the origin of succession* », « *the source of rights and obligations* » et « *territorial effects* ».

Un remaniement du texte permettrait de mettre ces détails au point. En outre, il serait peut-être souhaitable de modifier l'ordre des différents alinéas. L'alinéa *a*, qui concerne l'origine de la succession, sera bien à sa place en tête du paragraphe et devrait être suivi par deux alinéas concernant respectivement les questions « *ratione personae* » (alinéa *d*), et « *ratione materiae* » (alinéa *b*).

Un dernier alinéa dans le genre de l'alinéa *c* serait consacré à la question des « effets ».

M. EL-ERIAN doute qu'il soit judicieux de préciser dans le plan de l'étude les différentes manières dont les nouveaux Etats peuvent prendre naissance et si tel ou tel Etat est ou non un Etat « nouveau ». A ce propos, il note l'observation faite par M. Briggs qui a dit qu'un ancien Etat protégé peut, lorsque le protectorat a pris fin, être considéré comme un nouvel Etat. En fait, dans son arrêt sur les droits des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc, la Cour internationale de Justice a statué que le Maroc était un Etat en relation de protectorat avec la France; les aspects extérieurs de son indépendance avaient disparu pendant le protectorat, mais le Maroc avait conservé sa personnalité d'Etat en droit international [11].

Il réserve également sa position en ce qui concerne les exemples figurant dans les documents préparés par le Secrétariat. Il sait que la Sous-Commission n'examine pas actuellement ces documents; il aura donc toute possibilité de les analyser devant la Commission du droit international qui en sera formellement saisie à sa prochaine session.

M. TOUNKINE partage les doutes exprimés par le représentant du Secrétaire général. Il y a, en effet, un certain chevauchement entre les titres des paragraphes A et B; la raison en est que le Président n'a pas voulu proposer un programme de travail, mais simplement récapituler les différents points soulevés par les membres dans leurs documents de travail. C'est à la Sous-Commission qu'il appartient d'élaborer un programme de travail. Ce faisant, elle doit nécessairement choisir, parmi les points mentionnés dans le document de travail du Président, ceux qu'elle juge appropriés aux fins d'insertion dans le projet et les classer dans l'ordre voulu.

En particulier, il pense, comme M. Elias, que les points figurant à l'alinéa *d* du paragraphe B sont amplement visés par les alinéas qui figurent dans le paragraphe A.

M. TABIBI approuve les observations de M. Tounkine et celles du représentant du Secrétaire général. Les défauts qui ont été signalés peuvent être éliminés grâce au remaniement du texte.

A ce propos, il invite instamment la Sous-Commission à tenir compte de la suggestion de M. Bartos et à bien préciser que les énumérations ne sont pas limitatives. Cela permettra d'ajouter tous nouveaux points dont la Commission constaterait l'importance au cours de ses travaux.

M. TOUNKINE propose que la Sous-Commission se borne, pour le moment, à examiner les différents points énumérés dans le paragraphe B, afin de déterminer s'il y a lieu d'en supprimer certains et d'ajouter d'autres points à la liste. Il convient de laisser au Président le soin de modifier la présentation du texte avant la nouvelle réunion de la Sous-Commission en mai.

M. BRIGGS reconnaît que certains termes comme « critères » et « source » ne sont peut-être pas tout à fait appropriés, mais il persiste à croire que le plan figurant au paragraphe B renferme une énumération satisfaisante des questions que tout rapporteur spécial devra examiner. Il est donc d'accord avec M. Bartos pour penser que la Sous-Commission ne doit supprimer aucun des points que le Président a jugés pertinents, mais qu'elle doit, si elle le juge opportun, ajouter de nouveaux points à la liste.

Il estime, lui aussi, que les différents alinéas du paragraphe B sont nécessairement liés entre eux. Le futur rapporteur spécial aura précisément pour tâche d'examiner la corrélation qui existe entre ces différents points.

M. ROSENNE appelle l'attention sur le terme « servitudes » qui figure à l'alinéa *b*); ce mot a suscité beaucoup de critiques et son usage ne lui paraît guère approprié au stade où en est arrivé le droit international.

Quant à l'alinéa *d*, il fait observer que celui-ci vise deux catégories entièrement différentes de droits : les droits existant entre deux Etats, d'une part, et les droits existant entre l'Etat et l'individu, d'autre part.

Le PRESIDENT PAR INTERIM suppose que le Président a employé le terme « servitudes » en songeant aux traités territoriaux.

Pour M. BARTOS, le Président avait sans doute à l'esprit des cas tels que le régime qui a été établi pour la navigation sur le Danube.

Parfois, ce régime particulier que l'on désigne sous le nom de « servitude » est établi par voie de traité; mais il arrive aussi qu'il soit imposé par les conditions géographiques. M. Bartos rappelle à ce sujet les efforts que les représentants des pays sans littoral ont déployés en 1958, lors de la Conférence de Genève sur le droit de la mer, en vue de faire admettre que leur pays devait bénéficier d'une servitude leur assurant un accès à la mer à travers le territoire d'autres Etats. Cette idée tend très nettement à devenir une règle de droit international positif.

On pourrait citer d'autres exemples : les droits respectifs de l'Egypte et du Soudan sur les eaux du Nil ou les droits respectifs de l'Inde et du Pakistan sur les eaux de l'Indus.

Les questions de « servitudes » provoquent souvent de graves difficultés lorsque se créent de nouveaux Etats, et c'est là un argument de plus pour l'insertion de cette rubrique. Malgré les objections qu'il a soulevées, l'emploi du mot « servitude » en droit international est utile, car il permet de désigner de façon appropriée le genre de situation que M. Bartos vient d'évoquer.

M. LIU propose de modifier comme suit la première phrase du paragraphe B : « Les sujets ci-après sont suggérés... »; par voie de conséquence, le mot « *by* », qui figure au début de chaque alinéa dans le texte anglais, serait supprimé.

M. BARTOS suggère de remplacer « critères » par « aspects ».

M. ROSENNE n'insistera pas pour que l'extinction d'un protectorat, d'un mandat ou d'un accord de tutelle figure parmi les situations donnant lieu à succession.

Le PRESIDENT PAR INTERIM rappelle qu'on a proposé de faire figurer dans l'alinéa *a* la constitution des unions d'Etats et leur dissolution.

[11] *Droits des ressortissants des Etats-Unis d'Amérique au Maroc;* C.I.J. *Recueil,* 1952.

Selon M. BRIGGS et M. ELIAS, cette adjonction est inutile.

Le PRESIDENT PAR INTERIM ne pense pas qu'il y ait lieu d'apporter d'autres modifications à l'alinéa *a*.

M. ELIAS et M. TOUNKINE estiment que l'alinéa *b* n'appelle aucun changement.

M. ROSENNE est d'avis de placer l'alinéa *b* sous le titre général « *ratione materiae* » suggéré par M. Liang.

Le PRESIDENT PAR INTERIM fait observer que le terme « biens » est trop général; il faudrait viser à la fois les biens privés et les biens publics.

M. TOUNKINE croit qu'il suffit de mentionner les biens en général.

M. BARTOS suggère, mais sans insister, d'employer l'expression « biens et intérêts ».

Le PRESIDENT PAR INTERIM constate que la majorité des membres semble pencher pour le maintien pur et simple du mot « biens ».

M. BRIGGS signale l'absence, à l'alinéa *b*, de toute référence aux dettes publiques et aux droits des particuliers. Ces matières pourraient être étudiées sous la rubrique « contrats en général », ou même, en partie, sous la rubrique « biens ».

Le PRESIDENT PAR INTERIM accepterait que l'on mentionne les dettes publiques mais non les droits des particuliers. L'expression « dettes publiques » pourrait être insérée immédiatement après « biens ».

M. ELIAS estime que, dans ce cas, il faudrait supprimer les mots « en général » après « contrats ».

M. ROSENNE propose, sous la rubrique « droit public », de traiter séparément les problèmes administratifs et les problèmes de nationalité : il s'agit, en effet, de deux domaines nettement distincts et les problèmes de nationalité, en particulier, méritent de faire l'objet d'une étude spéciale.

M. ELIAS pense que l'on pourrait donner satisfaction à M. Rosenne en adoptant la formule : « notamment en ce qui concerne les problèmes de nationalité ».

M. LIU propose de supprimer les mots « problèmes administratifs et » qui figurent entre parenthèses après « droit public ».

Le PRESIDENT PAR INTERIM approuve cette proposition, car il est aussi d'avis que les deux sujets devraient être traités séparément. Quant à la rubrique suivante, « Responsabilité non contractuelle », il constate qu'elle ne soulève aucune objection. Pour ce qui est de l'alinéa *c*, le rapporteur spécial devrait, à son sens, étudier tant les effets qui se produisent à l'intérieur du territoire de l'Etat intéressé que ceux qui se produisent à l'extérieur dudit territoire.

M. ROSENNE admet le maintien de l'alinéa *c*, mais souligne qu'il peut se produire trois ordres d'effets territoriaux : 1. les effets sur le territoire du nouvel Etat indépendant; 2. les effets sur le territoire de l'ancienne Puissance métropolitaine; 3. les effets sur le territoire d'Etats tiers.

Le PRESIDENT PAR INTERIM rappelle, à propos de l'alinéa *d*, que M. Bartos a mentionné une catégorie d'Etats qui ne sont ni des « Etats directement intéressés » ni des « Etats tiers ».

Selon M. BARTOS, il suffirait peut-être de consigner au procès-verbal qu'il existe une catégorie intermédiaire d'Etats.

Le PRESIDENT PAR INTERIM, répondant à une question de M. ELIAS, explique que l'expression « problèmes de nationalité » que l'on trouve à l'alinéa *b*, sous la rubrique « droit public », s'applique à tous les problèmes qui touchent au statut des habitants du territoire; quant aux problèmes qui ont trait au traitement de la population, ils relèvent de la troisième rubrique de l'alinéa *d*.

M. LIANG, représentant du Secrétaire général, indique qu'une des questions qui pourraient se poser dans le cadre de la troisième et de la quatrième rubrique de l'alinéa *d* serait celle de la possession de la nationalité; ce qui est visé à l'alinéa *b*, ce serait plutôt les problèmes relatifs à la conservation ou à la perte de la nationalité.

Sans vouloir insister, M. ELIAS fait observer que sur ce point les deux alinéas sont imprécis et paraissent faire double emploi.

Le PRESIDENT PAR INTERIM déclare que, de toute évidence, le futur rapporteur spécial devra veiller à ne pas empiéter sur le sujet de la responsabilité des Etats; c'est pourquoi il importe que tous les rapporteurs se tiennent en contact étroit. En attendant, la Sous-Commission pourrait provisoirement approuver l'alinéa *d*.

Il invite ensuite les membres de la Sous-Commission à examiner la partie III (Manière d'aborder le sujet).

M. BRIGGS, se référant à la section 1 de la partie III du document du Président, avoue ne pas comprendre au juste ce que signifie la phrase : « il n'existe pas d'accords généraux sur la succession d'Etats et le droit coutumier international lui-même est déficient sur ce point ». Doit-on en déduire que le droit existant est incomplet, ou simplement qu'il ne convient pas à l'auteur ? M. Briggs propose de remplacer cette déclaration par le membre de phrase qui figure dans l'intitulé de la section : « Etat actuel du droit en matière de succession ». Sous sa forme actuelle, le texte considéré est trompeur, car c'est au futur rapporteur spécial qu'il appartiendra de déterminer dans quelle mesure il existe un accord général dans ce domaine.

Le PRESIDENT PAR INTERIM partage cette opinion.

M. LIU pense que la section 1 pourrait être supprimée, purement et simplement.

M. TABIBI suggère, soit de fusionner les sections 1 et 2, soit de les relier aux « observations préliminaires » qui figurent au début du document.

M. BARTOS s'oppose, par principe, à ce que l'on supprime une partie quelconque de la section 1, car la Sous-Commission a le devoir d'indiquer quels sont, à son avis, les différents domaines sur lesquels devrait porter l'étude envisagée. Après tout, le travail qui sera fait représentera à la fois une œuvre de codification et un effort en vue de favoriser le développement progressif du droit international. Certes, les règles du droit international se modifient en fonction des circonstances; néanmoins, la Sous-Commission doit s'attacher à faire le point aussi précisément qu'elle le peut. Si elle constate que les règles du droit international ne sont pas universellement appliquées, elle peut dire qu'il existe une certaine « incertitude » à leur sujet, mais non « qu'il n'existe pas d'accord général en la matière ».

M. ELIAS propose de supprimer les mots « point de départ » dans l'intitulé de la section 1, et de modifier celui-ci comme suit : « Etude et détermination de l'état du droit en matière de succession d'Etats du point de vue : *a*) du droit coutumier international, *b*) des droits et obligations découlant des traités, et *c*) de la pratique des Etats ».

On pourrait ensuite ajouter que l'étude de ces trois aspects pourrait être elle-même divisée en deux parties, la première portant sur la période qui a précédé la seconde guerre mondiale, la seconde sur la période qui a immédiatement suivi l'ouverture des hostilités.

Cette solution permettrait de ne pas inscrire en tête de la section un jugement de valeur qui pourrait être contesté.

M. ROSENNE pense, comme M. Tabibi, que la liste des sujets devrait figurer en tête du document. Il préférerait, pour sa part, conserver l'expression « point de départ », mais il rédigerait le texte comme suit : « En prenant comme point de départ une étude et une détermination de l'état actuel du droit et de la pratique en matière de succession, l'objectif à atteindre est d'élaborer des réponses détaillées à la question suivante : dans quelle mesure l'Etat successeur est-il lié par les obligations de son prédécesseur et dans quelle mesure doit-il bénéficier des droits appartenant à ce dernier ? Cela s'impose en raison des nombreuses incertitudes qui se sont fait jour récemment. »

M. ELIAS indique que si sa suggestion était retenue, il proposerait de supprimer les citations qui figurent dans la section 2, dont on s'inspirerait cependant pour rédiger les instructions à l'intention du rapporteur spécial; la Commission devrait, en effet, lui faire savoir que l'étude qui lui est confiée devra être circonscrite et porter sur tous les principaux éléments qui sont à prendre en considération pour élaborer des principes acceptables en matière de succession d'Etats.

M. BRIGGS est prêt à accepter la proposition de M. Rosenne, mais il n'approuve pas la dernière partie du texte suggéré. A son avis, il serait préférable d'indiquer que l'objet des travaux est de procéder à l'étude et à la détermination de l'état actuel du droit

et de la pratique en matière de succession et de rédiger un projet d'articles sur le droit de la succession d'Etats.

M. TABIBI constate que les divers textes suggérés ne présentent que très peu de différence. On devrait d'abord énoncer l'objectif à atteindre en le mettant bien en lumière; ensuite viendrait un texte qui s'inspirerait des propositions de M. Rosenne et de M. Elias. Afin de faciliter la tâche du rapporteur spécial, il serait souhaitable d'ajouter à la fin du texte de M. Rosenne un passage disant que l'étude confiée au rapporteur spécial devra être circonscrite et porter sur tous les principaux éléments qui sont à prendre en considération pour créer des règles en matière de succession d'Etats.

M. TOUNKINE souligne que trois questions doivent être tranchées à propos de la manière d'aborder le sujet. Tout d'abord, il convient de décider par où l'on commencera. Après avoir établi la liste des différents problèmes à examiner, on pourrait indiquer au rapporteur spécial celui qui devrait retenir d'abord son attention et en souligner certains aspects. La seconde question est celle de l'objectif final à atteindre : veut-on rédiger un traité, un projet de convention ou un code ? La Sous-Commission pourrait recommander que le rapporteur spécial prépare un projet d'articles sur le modèle des conventions, ce qui semble répondre au sentiment général. Reste enfin la question des critères ou des principes qui devraient guider le rapporteur spécial dans sa tâche : à ce sujet, il faudrait que la Sous-Commission dise que le rapporteur spécial devrait s'inspirer des principes fondamentaux du droit international moderne et notamment des principes de la Charte, tout en tenant compte de la pratique actuelle.

M. Tounkine n'a pas de préférence en ce qui concerne la place que devrait occuper la section 1; mais si l'on veut la reporter au début du document, il faudrait également placer en tête toute la partie relative à la manière d'aborder le sujet.

M. ROSENNE souligne que l'embarras de la Sous-Commission provient de ce que la partie III traite de deux questions distinctes : d'une part, la manière d'aborder le problème général de la succession et, d'autre part, la manière d'aborder certains problèmes particuliers qui se posent à propos du droit de la succession. Par « objectif à atteindre » il faut entendre le but de l'étude du sujet dans son ensemble; quant à la manière d'en aborder tel ou tel aspect particulier, c'est là une question qui devrait être traitée séparément dans une autre partie du document.

M. TOUNKINE ne pense pas que l'on puisse décider dès maintenant de la manière dont devront être abordés les problèmes particuliers. Par exemple, on lit à l'alinéa *b* de la section 3 : « le principe du respect des droits... acquis ». M. Tounkine ne saurait accepter que le « principe » des droits acquis figure dans une section intitulée « critères directeurs ». Certes, le problème est l'un de ceux que le rapporteur spécial devra étudier; mais non pas en tant que « principe ». Au reste, il n'est pas possible de décréter d'avance que le rapporteur spécial devra accepter tel ou tel principe; il faut étudier le problème avant de dégager les principes.

La formule que propose M. Rosenne paraît acceptable parce que plus générale; cependant, M. Tounkine estime inutile de mentionner « les nombreuses incertitudes qui se sont fait jour récemment ».

Selon M. LIU c'est au début du document qu'il faut placer l'exposé général des raisons pour lesquelles l'étude doit être entreprise. La teneur des sections 1 et 2 de la partie III, soit dans leur rédaction actuelle, soit avec les amendements proposés, ne soulève aucune objection de sa part; cependant, c'est à l'introduction sans aucun doute qu'elles appartiennent.

D'autre part, on pourrait écarter l'objection de M. Tounkine au sujet des « droits acquis » en ne considérant pas comme des « principes » les sujets d'étude énumérés aux alinéas *a* et *b* de la section 3 et en donnant un nouveau libellé à cette partie du document pour bien indiquer qu'il ne s'agit pas de directives adressées au rapporteur spécial.

M. ROSENNE accepte l'amendement proposé par M. Briggs. Il accepte aussi de supprimer du texte qu'il a lui-même proposé le passage concernant « les nombreuses incertitudes qui se sont fait jour récemment ». Il accepte, enfin, la proposition de M. Elias tendant à remanier la section 2. La seule question qui reste à régler concerne la rédaction du nouveau texte qui résultera de la fusion des sections 1 et 2 : en effet, sa propre proposition diffère de celle de M. Elias.

M. ELIAS n'insistera pas pour que sa formule soit adoptée. En ce qui concerne la suggestion de M. Briggs (tendant à stipuler que l'un des objectifs de l'étude devrait être de préparer un projet d'articles sur le droit de la succession d'Etats), il estime que le projet d'articles devrait être mentionné dans une section à part portant un numéro distinct.

M. BARTOS ne croit pas que la section 4 de la partie III se trouve à l'endroit approprié, car il n'y est pas question de la manière d'aborder le sujet. Il faudrait que les instructions qui seront données au rapporteur spécial précisent que l'étude aura pour point de départ les principes du droit positif en la matière, tels que la pratique actuelle et l'évolution de la communauté internationale les a modifiés. On ne devrait donc pas intituler cette section « codification ou développement progressif », comme l'a fait le Président, mais « codification et développement progressif ». Tant à l'Article 13 de la Charte que dans le Statut de la Commission, la codification et le développement progressif du droit sont mentionnés côte à côte et ne sont pas considérés comme des questions distinctes. Il importe que la Sous-Commission dise très nettement que le projet d'articles devra se fonder sur l'état actuel du droit international et tenir compte de la pratique internationale : en d'autres termes, se conformer aux réalités de l'âge moderne.

M. BRIGGS croyait que la Sous-Commission n'avait pas encore examiné la question de savoir si le projet d'articles que le rapporteur spécial sera chargé de préparer serait un essai de codification ou relèverait du développement progressif du droit international. Lorsque le rapporteur spécial aura soumis son projet d'articles, la Commission pourra décider si la codification du droit existant suffit, et, sinon, en quoi elle est insuffisante.

M. TOUNKINE affirme que l'on ne saurait séparer la codification du développement progressif. Aux termes de son Statut, la Commission est appelée, non seulement à codifier le droit international, mais aussi à en favoriser le développement. Point n'est besoin de donner des instructions en la matière : tous les rapporteurs spéciaux sont tenus de se conformer au statut de la Commission.

Le PRESIDENT PAR INTERIM suggère aux auteurs des diverses propositions relatives aux sections 1 et 2 de la partie III de se réunir afin de se mettre d'accord sur un texte élaboré en commun dont ils saisiraient la Sous-Commission à sa prochaine séance.

La séance est levée à 13 heures.

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA SEPTIEME SEANCE

(Mercredi 23 janvier 1963, à 10 heures)

Succession d'Etats et de gouvernements (*suite*)

Le PRESIDENT PAR INTERIM rappelle que la Sous-Commission a adopté la formule suivante pour le paragraphe de son projet de rapport qui traite de l'étendue du sujet.

« Il est nécessaire d'attacher une attention particulière aux problèmes de succession résultant de l'émancipation de nombreux pays et de la naissance d'un très grand nombre de nouveaux Etats après la seconde guerre mondiale. Il y a donc lieu de traiter tout particulièrement les problèmes intéressant les nouveaux Etats et d'examiner l'ensemble du sujet en tenant compte des besoins du monde contemporain et des principes énoncés par la Charte des Nations Unies. »

M. BRIGGS suggère que, dans la deuxième phrase, les mots « de traiter tout particulièrement les » soient remplacés par « de consacrer une attention particulière aux ».

Il en est ainsi décidé.

Le PRESIDENT PAR INTERIM invite la Sous-Commission à examiner le texte proposé par M. Elias et M. Rosenne pour le paragraphe du projet de rapport relatif aux objectifs. Ce paragraphe remplacerait les sections 1 et 2 de la partie III du document de travail du Président et serait ainsi conçu :

« L'objectif à atteindre est l'étude et la détermination de l'état actuel du droit et de la pratique en matière de succession d'Etats comme point de départ pour l'élaboration d'un projet d'articles sur la question. La présentation doit être limitée et précise et doit porter sur tous les principaux éléments qui sont à prendre en considération pour résoudre les difficultés actuelles. »

M. ELIAS propose, au nom des auteurs du paragraphe, de remplacer les mots « comme point de départ » par « en vue de ».

M. LIANG, représentant du Secrétaire général, fait observer qu'il n'est guère approprié de dire que la présentation du projet d'articles doit être « limitée »; il serait préférable de stipuler que la présentation doit être précise et d'ajouter, peut-être, que la portée de l'étude doit être limitée.

M. BRIGGS partage le point de vue du représentant du Secrétaire général. Il pense, lui aussi, que la deuxième phrase n'est pas suffisamment claire. Si son souvenir est exact, la Sous-Commission a décidé, sur la suggestion de M. Tounkine, que le projet d'articles devrait être rédigé en termes précis suivant le modèle des articles d'une convention.

M. BARTOS approuve, lui aussi, les observations du représentant du Secrétaire général et dit que la Sous-Commission avait décidé que le projet d'articles devrait être formulé en termes précis.

M. ELIAS suggère, pour tenir compte des observations qui viennent d'être faites, que la Sous-Commission supprime les mots « limitée et », dans la deuxième phrase.

Il en est ainsi décidé.

M. BRIGGS pense que la deuxième phrase pourrait être améliorée davantage si l'on y spécifiait que c'est la présentation « du projet d'articles » qui doit être précise.

M. ROSENNE fait observer que ce n'est pas seulement le projet d'articles mais aussi le commentaire qui doit être précis et porter sur les éléments essentiels qui sont à prendre en considération pour résoudre les difficultés actuelles.

M. BRIGGS n'insiste pas sur sa suggestion.

Pour M. LIU, la première phrase, telle qu'elle est formulée, semble limiter l'objectif à « l'étude et la détermination de l'état actuel du droit et de la pratique en matière de succession ». Personnellement, il n'est pas du tout convaincu qu'il soit nécessaire de dire au rapporteur spécial quel est l'objectif à atteindre mais, si l'on veut absolument indiquer cet objectif, on ne devrait certainement pas le limiter à l'étude et à la détermination de l'état actuel du droit.

Le PRESIDENT PAR INTERIM propose que, pour tenir compte de cette remarque, la première phrase soit remaniée comme suit :

« Les objectifs à atteindre sont l'étude et la détermination de l'état actuel du droit et de la pratique en matière de succession d'Etats et la préparation d'un projet d'articles sur la question. »

M. ELIAS appuie cette suggestion, s'il est bien entendu que le nouveau libellé sera interprété comme signifiant que le rapporteur spécial ne s'occupera pas uniquement de la codification du droit existant, mais formulera des suggestions visant à améliorer ce dernier.

La suggestion du Président par intérim est adoptée.

Le PRESIDENT PAR INTERIM invite la Sous-Commission à reprendre l'examen de la section 3 de la partie III (manière d'aborder le sujet) du document de travail du Président. A la précédente séance, certains membres ont exprimé des doutes quant à la nécessité de maintenir les alinéas *a* et *b*. Il propose que le titre « Critères directeurs », qui n'est peut-être pas tout à fait approprié, ainsi que la phrase introductive soient en tout cas supprimés.

M. TOUNKINE fait observer que les questions énumérées aux alinéas *a* et *b* sont déjà visées dans des passages du projet de rapport que la Sous-Commission vient d'adopter.

L'idée de l'alinéa *a* est contenue dans la formule « principes de la Charte des Nations Unies », qui figure dans la deuxième phrase du paragraphe liminaire du projet de rapport qui traite de l'étendue du sujet. Quant à l'alinéa *b*, il est tout à fait inadmissible, à son avis, de dire au rapporteur spécial que l'un des « critères directeurs » à prendre en considération est « le principe du respect des droits économiques, privés ou acquis ». En faisant une telle recommandation, la Sous-Commission entrerait dans le fond du sujet.

M. Tounkine insiste pour que la Sous-Commission supprime tous les points qui ont trait au fond de la question à examiner. Si le Président les a mentionnés dans son document de travail, c'est parce qu'il avait à faire l'analyse des différents points soulevés dans les mémoires soumis par les membres; il n'avait nullement l'intention de maintenir tous ces points dans le plan que la Sous-Commission doit adopter dans le cadre de son rapport.

M. BRIGGS dit que, d'une manière générale, il partage les vues de M. Tounkine. Il propose que l'essentiel de la partie III soit exclu du projet de rapport. Les seuls points qui, à son avis, doivent être maintenus sont les suivants :

Premièrement, une référence aux « droits privés » à la fin de la liste qui figure sous la rubrique « *ratione materiae* » dans la partie II, intitulée « Etendue du sujet ». En mentionnant ce point, la Sous-Commission ne porterait pas un jugement quant au fond; la présence de ces mots servirait simplement à indiquer qu'il y a lieu d'examiner les droits privés autres que ceux afférents à des biens.

En second lieu, il estime que la mention du facteur temps (alinéa *c*) serait utile.

M. ROSENNE est dans l'ensemble d'accord avec M. Tounkine sur la nécessité de supprimer l'essentiel de la partie III. On pourrait même omettre entièrement la section 3. Le rapporteur spécial ne manquera certes pas de tenir compte du facteur temps dont il est question à l'alinéa *c*.

Il faut mentionner d'une manière ou d'une autre, peut-être immédiatement après les paragraphes liminaires de la partie concrète du projet de rapport, la discussion qui s'est déroulée à la Sous-Commission sur la question de la codification ou du développement progressif (partie III, section 4 du document de travail du Président) ainsi que sur la question connexe de la forme que le projet définitif de la Commission doit revêtir (section 6). Il appartient certes à la Commission elle-même de trancher ces questions, mais ses conclusions dépendront de l'étude et de la détermination de l'état actuel du droit et de la pratique en matière de succession d'Etats. M. Rosenne n'est pas du tout certain qu'après avoir procédé à cette étude et à cette détermination, on trouve le droit existant aussi peu satisfaisant qu'on l'affirme parfois.

Il propose d'ajouter, à un endroit approprié du rapport de la Sous-Commission, un passage indiquant que lors de l'étude de la succession d'Etats, il faut donner la priorité à la succession aux traités. Il est généralement reconnu que la succession aux traités bilatéraux et multilatéraux est actuellement l'aspect le plus urgent du problème de la succession.

M. ELIAS pense, lui aussi, que le plus gros de la partie III doit être supprimé. Il estime notamment, comme M. Rosenne, que le rapporteur spécial tiendra compte, de toute façon, du facteur temps mentionné à l'alinéa 3 *c* lorsqu'il étudiera les autres questions de fond; il est donc inutile d'en parler dans le projet de rapport. Cette question s'est posée surtout à propos du cas particulier du Tanganyika.

Il hésite à appuyer la proposition de M. Briggs tendant à mentionner les « droits privés » sous la rubrique des questions *ratione materiae*. A son avis, les termes « biens », « contrats », « droits de concession », « responsabilité non contractuelle » et « dettes publiques » englobent tous les droits privés.

Le PRESIDENT PAR INTERIM dit qu'en l'absence d'objection, il considérera que la Sous-Commission décide d'exclure du projet de rapport tous les points figurant aux alinéas *a* et *b* de la section 3 du document de travail du Président.

Il en est ainsi décidé.

M. ROSENNE précise que lorsqu'il a soulevé la question du facteur temps, il ne pensait pas au cas particulier du Tanganyika; ce qu'il a voulu souligner, c'est que si les règles relatives à la succession d'Etats doivent être considérées comme ayant un caractère transitoire, la question se posera de savoir combien de temps la période transitoire doit durer.

M. BRIGGS dit que, bien qu'il ne soit pas entièrement satisfait des explications fournies par M. Elias, il n'insistera pas sur l'insertion d'une mention relative aux « droits privés ».

Quant à l'alinéa 3 *c*, il dit que la question du facteur temps est en fait une question importante et, en disant cela, il ne pense pas du tout au cas particulier du Tanganyika.

A ce propos, il note les extraits tirés de l'Avis consultatif de la Cour permanente de Justice internationale dans l'affaire relative aux colons d'origine allemande dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne (1923), cités aux paragraphes 41 et 42 du Résumé des décisions des tribunaux internationaux relatifs à la succession d'Etats, préparé par le Secrétariat (A/CN.4/151). A ces citations, M. Briggs voudrait ajouter la suivante tirée du même Avis :

« Il n'y a pas lieu d'examiner ici la question générale de savoir si et dans quelles circonstances un Etat peut, en vertu de son pouvoir législatif souverain, modifier ou annuler des droits privés. »

Dans l'affaire en question, la Cour permanente de Justice internationale n'a pas trouvé nécessaire d'examiner cette question générale, du fait de l'existence du Traité des minorités de 1919 [12] qui liait l'Etat intéressé. Toutefois, la question s'est posée de savoir si, immédiatement après la succession, un Etat peut annuler des droits privés en vertu de son pouvoir législatif souverain. La question du facteur temps présente donc une importance réelle et mérite d'être examinée.

M. TABIBI dit que si la Sous-Commission décide de conserver le contenu de l'alinéa *c*, sous quelque forme que ce soit, il faut y ajouter une référence aux Etats tiers, car la succession n'affecte pas seulement le nouvel Etat, mais également ces derniers.

Le PRESIDENT PAR INTERIM constate que les membres semblent généralement d'accord pour penser que l'alinéa *c* doit être entièrement supprimé. En l'absence d'objection, il considérera que tel est l'avis de la Sous-Commission.

Il en est ainsi décidé.

M. TABIBI juge indispensable de mentionner le principe de l'autodétermination, tant sous ses aspects économiques que politiques. Il s'agit là, en effet, d'un principe fondamental des Nations Unies, qui a été reconnu, notamment, par l'adoption de l'article premier des projets de pactes relatifs aux droits de l'homme. Ce principe revêt d'autant plus d'importance que de nombreux peuples n'ont pas encore disposé librement d'eux-mêmes.

Quel que soit le rapporteur spécial qui sera désigné pour étudier la question de la succession d'Etats, il devra mettre l'accent, non seulement sur l'autodétermination politique, mais aussi sur l'autodétermination économique. A cet égard, M. Tabibi cite l'exemple du Congo, qui a exercé son droit d'autodétermination sur le plan politique mais ne s'est pas encore assuré une indépendance complète sur le plan économique. En ce qui concerne l'indépendance économique, la résolution 1314 (XIII) de l'Assemblée générale, qui a trait à la souveraineté permanente sur les richesses naturelles, est particulièrement pertinente.

Pour toutes ces raisons, M. Tabibi propose de mentionner expressément l'autodétermination économique et politique au paragraphe 1 du projet de rapport.

M. TOUNKINE appuie la proposition de M. Tabibi et suggère d'inclure dans la deuxième phrase du paragraphe pertinent du projet de rapport, après les mots « les principes de la Charte des Nations Unies », un membre de phrase libellé plus ou moins comme suit :

« et notamment le principe de l'autodétermination et celui de la souveraineté sur les richesses naturelles ».

M. BRIGGS ne peut appuyer cette proposition. Il serait prêt, cependant, à accepter que le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes soit mentionné dans la section consacrée à l'origine de la succession. Tous les Etats ont pris naissance grâce à l'exercice du droit d'autodétermination, qu'ils aient exercé ce droit pacifiquement ou par la force des armes, avec le consentement de la Puissance métropolitaine ou contre son gré.

M. EL-ERIAM comprend et partage le souci de M. Tabibi de voir évoquer le principe de l'autodétermination sous ses deux aspects économique et politique. Toutefois, il lui semble que la référence qui est faite dans le texte considéré aux principes de la Charte des Nations Unies pourrait être considérée comme suffisante, étant donné que parmi ces principes figurent aussi bien l'autodétermination des peuples que l'égalité des Etats souverains et les droits égaux des nations.

[12] Hudson, *International Legislation*, vol. I, p. 285 et suivantes.

M. BRIGGS et M. ELIAS partagent l'opinion de M. El-Erian et pensent qu'il n'y a pas lieu de modifier la deuxième phrase du paragraphe pertinent du projet de rapport.

Selon le PRESIDENT PAR INTERIM, on pourrait écarter l'objection en insérant une référence aux « principes et résolutions des Nations Unies ». Cependant, la majorité des membres ne semble pas disposée à modifier le libellé de la deuxième phrase du paragraphe en question du projet de rapport. Dans ces conditions, et étant donné que toutes les opinions exprimées seront consignées dans les comptes rendus, il considérera, en l'absence d'objections, que la Sous-Commission décide de ne pas modifier le paragraphe.

Il en est ainsi décidé.

Le PRESIDENT PAR INTERIM invite les membres de la Sous-Commission à présenter leurs observations au sujet de la section 4 intitulée « Codification ou développement progressif » de la partie III du document du Président. A son avis, il ne serait pas suffisant de faire un simple travail de codification : il faudrait établir quelques règles nouvelles fondées sur la pratique contemporaine. La Sous-Commission pourrait peut-être indiquer que le rapporteur spécial devrait être libre, le cas échéant, de proposer de nouvelles règles.

M. TOUNKINE ne pense pas qu'il soit nécessaire d'en parler dans le projet de rapport. C'est le devoir de tout rapporteur spécial de formuler des propositions concrètes allant dans le sens de la codification ou du développement progressif du droit, conformément au statut de la Commission.

M. LIANG, représentant du Secrétaire général, souligne que jamais dans le passé, lorsqu'elle a entrepris une tâche donnée, la Commission du droit international n'a décidé par avance que son œuvre relèverait de la codification ou du développement, ou des deux à la fois. C'est seulement la tâche achevée que la Commission a déclaré que certains aspects intéressaient le développement progressif plutôt que la codification; et encore ne peut-on dire que la Commission ait toujours agi de cette manière. Dans le cas du projet d'articles relatifs au plateau continental [13], la Commission a souligné qu'il s'agissait surtout d'une œuvre de développement progressif. Dans le cas du projet d'articles relatifs à la conservation des ressources biologiques de la mer[14], le dispositif qu'elle a mis sur pied pour la conservation des ressources biologiques de la mer faisait une large place aux mesures législatives.

M. EL-ERIAN reconnaît avec M. Liang que la Commission n'a pas l'habitude, au stade préliminaire de ses travaux, d'en indiquer l'orientation; cependant, la succession d'Etats constitue un cas particulier. On admet généralement que c'est une des branches les moins évoluées du droit international. En outre, dans sa résolution 1686 (XVI) traitant de l'organisation des travaux futurs de la Commission, l'Assemblée générale a insisté tout particulièrement sur le développement progressif du droit international. Il est vrai, cependant, qu'il en est tenu compte dans le projet de rapport, puisqu'on peut y lire que l'ensemble du sujet devra être examiné « en tenant compte des besoins du monde contemporain et des principes énoncés par la Charte des Nations Unies ».

M. BARTOS rappelle qu'à la séance précédente il a exposé les raisons pour lesquelles il estime qu'il y a lieu de supprimer la section 4 de la partie III du document présenté par le Président.

M. ROSENNE était, à l'origine, en faveur du maintien des sections 4 et 6; cependant il est parvenu à la conclusion qu'il serait prématuré, pour le moment, d'inclure dans le rapport une référence à la codification ou au développement progressif.

La section 4 est supprimée.

Le PRESIDENT PAR INTERIM invite les membres de la Sous-Commission à examiner la section 5 (Traités).

[13] Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa cinquième session (A/2456). Le texte anglais figure également dans *Yearbook of the International Law Commission*, 1953, vol. II, publication des Nations Unies, n° de vente : 59.V.4, vol. II.

[14] Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa septième session (A/2934). Le texte anglais figure également dans *Yearbook of the International Law Commission*, 1955, vol. II, publication des Nations Unies, n° de vente : 60.V.3, vol. II.

M. TOUNKINE estime que la Sous-Commission devrait adopter la suggestion de M. Rosenne et indiquer clairement dans le projet de rapport que les problèmes de succession relatifs aux traités devraient être étudiés par priorité.

M. ELIAS suggère de faire figurer cette indication dans la partie intitulée « Divers ».

Le PRESIDENT PAR INTERIM propose de supprimer la section 5 dans son ensemble et de faire état, dans le dernier paragraphe, de la nécessité d'examiner par priorité la succession en matière de traités.

Il en est ainsi décidé.

Le PRESIDENT PAR INTERIM constate que la Sous-Commission n'a encore pris aucune décision au sujet de la proposition de M. Briggs tendant à insérer les « droits privés » sous le titre « *ratione materiae* » dans la partie du projet de rapport qui a trait à la division du sujet. D'autre part, il conviendrait de remplacer le mot « biens » par « biens publics » ou « biens de l'Etat ». Dans ce cas, les contrats, les droits de concession et les autres droits privés pourraient faire l'objet d'une seule et même rubrique.

M. BRIGGS n'est pas du tout sûr que tous les droits privés soient des droits de propriété : il est même persuadé du contraire. A son avis, les droits privés constituent l'un des aspects du problème que le rapporteur spécial devrait garder présent à l'esprit.

M. ROSENNE fait observer que, dans la liste qui figure sous le titre « *ratione materiae* », une certaine confusion semble être faite entre les problèmes découlant des relations entre Etats et ceux découlant des relations entre les Etats et les individus. On pourrait confier au Président par intérim le soin de remanier cette liste. Personnellement, M. Rosenne pense que les sujets devraient être énumérés dans l'ordre suivant : premièrement, problèmes qui intéressent directement les Etats et les relations entre Etats; deuxièmement, les problèmes de nationalité; troisièmement, tous les autres problèmes.

A l'issue d'un bref échange de vues, M. BARTOS, se rangeant à l'avis de M. Rosenne, propose l'ordre suivant : traités; servitudes territoriales; nationalité; biens de l'Etat ou biens publics; droits de concession; dettes publiques; biens, droits, intérêts et relations de droit privé; responsabilité non contractuelle.

M. ROSENNE, tout en approuvant la liste proposée par M. Bartos, aimerait avoir une précision en ce qui concerne la dernière rubrique : s'agit-il de responsabilité non contractuelle sur le plan international ou sur le plan interne ? S'il s'agit de responsabilité non contractuelle sur le plan interne, la rubrique n'a pas de raison d'être et devrait être supprimée, car la notion est contenue dans l'expression suggérée par M. Bartos : « relations de droit privé ».

Le PRESIDENT PAR INTERIM juge préférable de conserver la mention de la responsabilité non contractuelle.

La liste suggérée par M. Bartos est adoptée.

Le PRESIDENT PAR INTERIM invite les membres de la Sous-Commission à examiner la section 6 intitulée « La forme que devra prendre le travail définitif de la Commission » de la partie III du document du Président. La méthode la plus sage serait peut-être, comme l'a suggéré M. Tounkine, de ne pas prendre de décision définitive quant à la forme que revêtira, une fois achevée, l'œuvre entreprise, mais de recommander que les règles proposées par le rapporteur spécial soient rédigées sous forme d'articles succincts.

M. BRIGGS partage cet avis. Il souligne qu'il est déjà question de la rédaction d'articles dans le projet de rapport. C'est à la Commission qu'il appartient de prendre une décision en la matière.

Selon M. BARTOS, il serait peu judicieux de ne rien dire à ce sujet. Il propose de remplacer la section 6 par un texte indiquant que la décision en la matière incombe à la Commission.

Cette suggestion est adoptée.

Le PRESIDENT PAR INTERIM demande aux membres de la Sous-Commission s'ils ont des observations à formuler au sujet de la Partie IV (Divers) du document du Président.

Le paragraphe A de la partie IV est supprimé.

M. LIANG, représentant du Secrétaire général, annonce, à propos des alinéas *a* et *b* du paragraphe B, que le Secrétariat présentera à la Commission, lors de sa prochaine session, un rapport où les réponses des gouvernements seront réunies et analysées. Un document de travail relatif à la pratique suivie en matière de succession par les institutions spécialisées et d'autres organisations internationales est en voie d'élaboration et pourra sans doute être également soumis à la Commission à sa prochaine session.

M. ROSENNE voudrait, maintenant que la Sous-Commission a terminé l'examen du document présenté par le Président, formuler quelques observations au sujet du document A/CN.4/151. Il s'agit d'une étude fort utile, certes, mais qui devrait être revisée et complétée. Parmi les sources indiquées au paragraphe 1, il en manque beaucoup dont on pourrait tenir compte dans une version revisée. C'est ainsi que des éléments d'information utiles pourraient être puisés dans le *Recueil des décisions des tribunaux arbitraux mixtes*; dans les rapports des diverses commissions de conciliation établies en vertu du Traité de paix signé avec l'Italie en 1947 [15]; dans les décisions du Tribunal des Nations Unies pour la Libye créé en vertu de la résolution 388 (V) de l'Assemblée générale; dans les décisions du Tribunal établi à Coblence dans le cadre des accords conclus entre Bonn et Paris concernant la République fédérale d'Allemagne; dans les décisions du Tribunal créé en vertu de l'accord de Londres relatif aux dettes extérieures de l'Allemagne; et peut-être dans les rapports des tribunaux administratifs de l'Organisation des Nations Unies et de l'Organisation internationale du Travail.

M. ROSENNE se demande s'il ne serait pas possible que le Secrétariat présente une version revisée de ce document à la Commission pour la session de 1964.

M. LIANG, représentant du Secrétaire général, déclare que le Secrétariat examinera sérieusement la possibilité de donner suite à cette suggestion, dans la mesure où il pourra obtenir communication des décisions en question.

La Sous-Commission décide que les mots « que la Commission du droit international désignera à sa quinzième session » seront insérés après les mots « La Sous-Commission recommande que le rapporteur spécial... » dans le paragraphe pertinent de son projet de rapport.

La séance est levée à 12 h 45.

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA HUITIEME SEANCE

(Jeudi 24 janvier 1963, à 10 h 20)

Examen du projet de rapport

Le PRESIDENT PAR INTERIM met en discussion le projet de rapport provisoire et invite les membres de la Sous-Commission à l'examiner paragraphe par paragraphe.

Paragraphes 1 à 4

M. ELIAS demande si le projet de rapport, une fois mis au point, sera soumis à la Commission ou au Président. Dans le second cas, le Président présentera-t-il le rapport directement à la Commission ou ce dernier devra-t-il être soumis à la Sous-Commission aux fins d'approbation définitive ?

M. BRIGGS dit que le projet de rapport que le Président présentera à la Commission constituera le rapport de la Sous-Commission.

M. ROSENNE rappelle qu'à la troisième séance, tenue le 17 janvier 1963, M. Tounkine a proposé que le Président soit prié de préparer un projet de rapport que la Sous-Commission examinerait lorsqu'elle se réunirait à nouveau. La Sous-Commission pourrait alors approuver le rapport du Président et le soumettre à la Commission au début de sa prochaine session. A la même séance, M. Bartos a dit que tout rapport intérimaire préparé par la Sous-Commission serait sujet à revision par le Président, lequel préparerait son propre rapport. Après approbation par la Sous-Commission, ce rapport constituerait le rapport de cette dernière à la Commission.

---

[15] Nations Unies, *Recueil des traités*, vol. 49.

Dans ces conditions, M. Rosenne se demande s'il ne conviendrait pas de l'appeler tout simplement « projet de rapport » au lieu de « projet de rapport provisoire » et de le publier sous forme de document miméographié.

M. LIANG, représentant du Secrétaire général, dit que le rapport actuel, comme le rapport de la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats, constituera, sous sa forme définitive, le rapport de la Sous-Commission à la Commission du droit international. Le seul point à trancher est celui de sa présentation. D'après la pratique suivie aux Nations Unies, tous les documents du genre de celui dont la Sous-Commission est saisie sont intitulés « projet de rapport »; au moment où ils sont présentés à l'organe principal, on supprime les mots « projet de ». C'est pourquoi il estime que le mot « provisoire » est inutile.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 1 est approuvé.

M. ROSENNE appelle l'attention sur la dernière phrase du paragraphe 2, ainsi conçue : « Il a été décidé que la Sous-Commission se réunirait à nouveau, au cours de la quinzième session de la Commission du droit international, afin d'approuver son rapport définitif, M. Lachs, son Président, étant présent. » Il propose de remplacer les mots « au cours de la quinzième session » par les mots « au début de la quinzième session ».

M. LIANG, représentant du Secrétaire général, suggère que la phrase soit remaniée comme suit : « Il a été décidé que la Sous-Commission se réunirait à nouveau, M. Lachs, son Président, étant présent, au début de la quinzième session de la Commission du droit international, afin d'approuver son rapport définitif. »

La suggestion de M. Liang est adoptée.

Le paragraphe 2, ainsi modifié, est approuvé.

Le paragraphe 3 est approuvé sans observation.

M. ROSENNE appelle l'attention sur le commencement de la première phase du paragraphe 4 dont le texte est ainsi conçu : « La Sous-Commission a procédé à une discussion générale sur l'étendue de la question de la succession d'Etats et de gouvernements... » Il rappelle qu'aussi bien l'Assemblée générale, dans ses résolutions, que la Commission elle-même, ont toujours employé, en anglais, le mot « *topic* » en parlant de la succession d'Etats; aussi, propose-t-il de remanier le texte anglais en conséquence.

Il en est ainsi décidé.

M. BRIGGS, qu'appuie M. ELIAS, propose que le début de la phrase en question soit modifié comme suit : « La Sous-Commission a examiné l'étendue de la question de la succession d'Etats... »

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 4, ainsi modifié, est adopté.

PARTIE I : ETENDUE DU SUJET ET MANIÈRE DE L'ABORDER

A. Nécessité de consacrer une attention particulière aux problèmes intéressant les nouveaux Etats

M. LIANG, représentant du Secrétaire général, appelle l'attention sur les deuxième et troisième phrases du paragraphe 5, ainsi rédigées : « Il y a donc lieu de consacrer une attention particulière aux problèmes intéressant les nouveaux Etats et d'examiner l'ensemble du sujet en tenant compte des besoins du monde contemporain et des principes énoncés par la Charte des Nations Unies. Certains membres ont voulu que le rapport souligne la nécessité de mettre l'accent sur les principes de l'autodétermination et de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles; d'autres ont considéré qu'une telle indication était superflue en raison de la référence qui est faite aux principes de la Charte ». Comme les questions mentionnées dans la dernière phrase ont fait également l'objet de résolutions adoptées par l'Assemblée générale, M. Liang propose de faire de ladite phrase un paragraphe distinct et d'en modifier la fin comme suit : « ... compte tenu des principes de la Charte et des résolutions de l'Assemblée générale ».

M. TABIBI dit que le texte, tel qu'il est rédigé, ne reflète pas suffisamment l'importance particulière de certains principes autres que ceux énoncés par la Charte, tels que le principe figurant dans la résolution 1803 (XVII) de l'Assemblée générale concernant la souveraineté permanente sur les ressources naturelles. Il propose donc de supprimer les mots « certains membres ont voulu que... » au début de la phrase, de manière que celle-ci commence par les mots : « Il y a lieu de mettre l'accent tout particulièrement sur les principes de l'autodétermination et de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles... ». Le reste de la phrase serait modifié en conséquence.

Le PRESIDENT PAR INTERIM dit que ce libellé n'est pas acceptable pour tous les membres.

M. BRIGGS ne pense pas qu'il faille donner au futur rapporteur spécial des instructions pour qu'il examine tout particulièrement les principes de l'autodétermination et de la souveraineté permanente sur les ressources naturelles.

M. LIANG, représentant du Secrétaire général, propose que la troisième phrase devienne un paragraphe distinct, comme il l'a déjà indiqué, mais que la formule finale soit remaniée comme suit : « ... parce que ces principes sont déjà consacrés par la Charte des Nations Unies et les résolutions de l'Assemblée générale ».

La suggestion de M. Liang est adoptée.

Le paragraphe 5, ainsi modifié, est approuvé.

B. Objectifs

Le paragraphe 6 est approuvé sans observation.

C. Questions de priorité

M. ROSENNE tient à faire quelques observations au sujet du paragraphe 7, qui est ainsi conçu : « La Sous-Commission recommande que le rapporteur spécial, que la Commission du droit international désignera à sa quinzième session, concentre ses travaux, pour commencer, sur la question de la succession d'Etats et ne s'occupe de la succession de gouvernements que dans la mesure où cela lui sera nécessaire pour élucider la question de la succession d'Etats. Le sujet ainsi circonscrit, le rapporteur spécial devrait, de l'avis de la Sous-Commission, examiner par priorité les problèmes touchant la succession aux traités, tant multilatéraux que bilatéraux ». M. Rosenne est peu satisfait de l'expression : « dans la mesure où cela lui sera nécessaire pour élucider la question » et propose de la remplacer par la formule : « dans la mesure où cela lui sera nécessaire pour atteindre les objectifs énumérés ci-dessus ».

M. EL-ERIAN dit qu'il considère comme entendu que toute étude portant sur la question de la succession de gouvernements n'aura pour but que de compléter celle de la succession d'Etats.

M. ELIAS propose que ce membre de phrase soit remanié comme suit : « dans la mesure où cela lui sera nécessaire pour compléter son étude de la succession d'Etats ».

Il en est ainsi décidé.

M. ELIAS, se référant à la dernière phrase du paragraphe, doute qu'il soit souhaitable de définir les types de traités auxquels il convient de donner la priorité lors de l'étude de la succession d'Etats; aussi propose-t-il la suppression des mots « tant multilatéraux que bilatéraux ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 7, ainsi modifié, est approuvé.

D. Rapports avec d'autres sujets inscrits à l'ordre du jour de la Commission du droit international

Les paragraphes 8 et 9 sont approuvés sans observation.

Le paragraphe 10 est approuvé sous réserve d'une modification d'ordre rédactionnel.

E. Division du sujet

Le paragraphe 11 est approuvé sous réserve de quelques modifications de forme.

F. Division détaillée du sujet

Le PRESIDENT PAR INTERIM invite la Sous-Commission à examiner successivement les alinéas *a* à *d* du paragraphe 12.

L'alinéa a *est approuvé sans observation.*

M. BARTOS propose d'introduire une rubrique intitulée : « Diverses autres questions de droit public » immédiatement après « dettes publiques ».

L'alinéa b *est approuvé avec cette modification.*

M. LIANG, représentant du Secrétaire général, estime que la terminologie employée dans l'alinéa *c* est quelque peu ambiguë.

C'est ainsi que l'expression : « Etats directement intéressés », qui figure dans la première rubrique, vise probablement le nouvel Etat et l'ancien Etat métropolitain.

Dans la deuxième rubrique, l'expression « autres Etats » est employée au sens de « Etats tiers », expression plus appropriée que l'on trouve dans la dernière rubrique.

M. BARTOS partage le point de vue du représentant du Secrétaire général. La formule « Etats directement intéressés » pourrait englober, notamment, les Etats garants. L'exemple de l'ancien territoire de Tanger et de l'ancien Etat libre de Trieste montre que l'expression « Etats directement intéressés » peut se rapporter à d'autres Etats que ceux directement touchés par le transfert du territoire ou de la souveraineté.

En outre, il estime que l'expression « ancien Etat métropolitain » n'est guère satisfaisante. Elle ne viserait pas, par exemple, un cas comme celui de la République arabe unie et de la Syrie. C'est pourquoi il propose d'employer la formule « Etat prédécesseur ».

Le PRESIDENT PAR INTERIM dit que en l'absence d'objection, il considérera que la Sous-Commission accepte de remplacer, dans la première rubrique, l'expression « Etats directement intéressés » par « le nouvel Etat et l'Etat prédécesseur ».

Il en est ainsi décidé.

M. ROSENNE propose que la deuxième rubrique : « droits et obligations envers d'autres Etats » soit remplacée par « droits et obligations entre le nouvel Etat et les Etats tiers ».

Il en est ainsi décidé.

M. BRIGGS ne trouve pas satisfaisant le libellé de la troisième rubrique : « Droits et obligations des ressortissants des anciens Etats métropolitains ». Il s'agit sans doute de faire allusion aux personnes qui conservent la nationalité de l'ancien Etat métropolitain après la naissance du nouvel Etat; cette idée ne ressort pas clairement du texte.

M. ROSENNE propose de remanier la formule en question à peu près comme suit : « Droits et obligations des nouveaux Etats envers les personnes qui ont conservé la nationalité de l'Etat prédécesseur ».

M. LIU appelle l'attention sur un problème qui existe dans de nombreux Etats nouveaux où certaines catégories de résidents antérieurement traités par l'Etat métropolitain comme faisant partie de la population locale n'acquièrent, lorsque le nouvel Etat accède à l'indépendance, ni la nationalité de ce dernier, ni celle de l'ancien Etat métropolitain; ils deviennent parfois ressortissants d'un Etat tiers.

M. BRIGGS propose que la troisième rubrique ainsi que la quatrième qui est intitulée « Droits et obligations des ressortissants des Etats tiers » soient remplacées par une seule rubrique rédigée plus ou moins comme suit : « Droits et obligations du nouvel Etat à l'égard des particuliers. » Ce texte viserait tous les particuliers, quelle que soit leur nationalité.

M. ROSENNE propose qu'à la fin du texte suggéré par M. Briggs, les mots « y compris les personnes morales » soient insérés entre parenthèses.

La proposition de M. Briggs, modifiée par M. Rosenne, est approuvée.

L'alinéa c *est approuvé sous réserve de quelques modifications rédactionnelles.*

L'alinéa d *est approuvé sous réserve d'une modification de forme.*

Le paragraphe 12 dans son ensemble, ainsi amendé, est approuvé sous réserve de quelques modifications de forme.

Partie II. Etudes du Secrétariat

Paragraphe 13

M. ELIAS propose que le paragraphe 13 soit modifié comme suit : « La Sous-Commission a décidé de demander au Secrétariat de préparer... ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 13, ainsi modifié, est approuvé.

Paragraphe 14

Le PRESIDENT PAR INTERIM dit que le mot « *suggestion* » qui figure à la quatrième ligne du paragraphe 14 du texte anglais soit remplacé par le mot « *request* », pour tenir compte de la modification apportée au paragraphe 13.

M. LIANG, représentant du Secrétaire général, suggère que la deuxième ligne soit modifiée comme suit : « *that the Secretariat would submit at the earliest opportunity the publication described under* a *above* » (selon laquelle le Secrétariat présentera, aussitôt que possible, l'étude visée à l'alinéa *a* ci-dessus).

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 14, ainsi modifié, est approuvé.

Paragraphe 15

M. ELIAS propose que le début du paragraphe 15 soit modifié comme suit : « La Sous-Commission a décidé d'annexer à son rapport les comptes rendus analytiques ».

Le paragraphe 15 ainsi modifié est approuvé.

M. ROSENNE propose qu'un nouveau paragraphe soit ajouté, de préférence à la suite du paragraphe 3, indiquant que la Sous-Commission était également saisie des trois études (A/CN.4/149, 150 et 151) préparées par le Secrétariat.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 30

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA NEUVIEME SEANCE

(Vendredi 25 janvier 1963, à 10 heures)

Adoption du projet de rapport de la Sous-Commission (A/CN.4/SC.2/R.1)

Le PRESIDENT PAR INTERIM invite la Sous-Commission à poursuivre l'examen du projet de rapport (A/CN.4/SC.2/R.1). Il appelle l'attention sur une faute qui s'est glissée dans le paragraphe 15 *b* du texte anglais : le mot « *certain* », qui a été placé par erreur au début de la huitième ligne, doit figurer dans la ligne précédente devant les mots « *other questions of public law* ».

M. ELIAS signale deux autres fautes : dans le texte anglais du paragraphe 15 *c*, les mots « *with respect of individuals* » devraient se lire « *with respect to individuals* » et dans le paragraphe 15 *d*, le mot « *concerned* » qui figure après les mots « *new State* » doit être supprimé.

Le PRESIDENT PAR INTERIM dit que les rectifications nécessaires seront apportées au texte.

M. ELIAS propose que le titre actuel du paragraphe 13 : « E. Division du sujet — *a*) Plan général » soit changé en : « E. Plan général ».

Il en est ainsi décidé.

Le PRESIDENT PAR INTERIM propose de supprimer, dans le paragraphe 15 *a*, le mot « existants » qui figure à la fin de la rubrique : « changements territoriaux affectant les Etats existants ».

Il en est ainsi décidé.

M. ELIAS propose d'insérer le mot « privés » à la suite du mot « biens » à l'avant-dernière ligne du paragraphe 15 *b*.

M. BRIGGS suggère de modifier l'ensemble de la rubrique comme suit :

« Biens, droits et intérêts privés et autres relations de droit privé ».

La proposition de M. Briggs est adoptée.

M. ROSENNE se demande s'il convient que la Sous-Commission demande au Secrétariat de préparer certains documents, comme il est dit au paragraphe 16; peut-être serait-il préférable qu'elle recommande à la Commission elle-même de formuler cette demande.

M. LIANG, représentant du Secrétaire général, déclare que le Secrétariat ne pense pas qu'il soit nécessaire de modifier le paragraphe 16. Personnellement, il estime que la Sous-Commission est habilitée à adresser au Secrétariat des demandes de ce genre.

M. LIU, se référant aux mots « discussions sur le fond » qui figurent au paragraphe 18, pense qu'il faudrait peut-être trouver une expression plus appropriée puisque la Sous-Commission n'a pas entamé de discussion sur le fond de la question de la succession d'Etats.

M. ROSENNE estime que cette mention vise les discussions de fond sur la question renvoyée à la Sous-Commission et non pas sur le sujet même de la succession d'Etats.

M. LIU n'insiste pas sur sa suggestion.

L'ensemble du projet de rapport est adopté sous sa forme modifiée.

Le PRESIDENT PAR INTERIM dit qu'un exemplaire du projet de rapport, tel qu'il a été adopté, sera communiqué au Président dont l'absence a été regrettée de tous.

Il remercie les membres de leur coopération qui a permis à la Sous-Commission de faire une œuvre préparatoire utile. Il exprime l'espoir que lorsqu'elle se réunira de nouveau au début de la prochaine session de la Commission du droit international, la Sous-Commission pourra mettre le rapport au point en une ou deux séances.

M. BRIGGS dit combien il a regretté l'absence du Président, M. Lachs, et il loue l'efficacité et l'impartialité avec lesquels le Président par intérim a dirigé les travaux de la Sous-Commission. Il remercie également le Secrétariat, et en particulier le représentant du Secrétaire général, de leur collaboration.

M. TABIBI s'associe aux remerciements adressés au Président par intérim et au Secrétariat. Etant donné que certaines inquiétudes avaient été exprimées dans le passé au sujet des services techniques fournis par l'Office européen, il tient à souligner sa satisfaction de l'excellente qualité des services dont la Sous-Commission a bénéficié, notamment en ce qui concerne les comptes rendus analytiques.

M. ROSENNE, M. LIU, M. BARTOS et M. ELIAS joignent leurs félicitations à celles des orateurs précédents.

M. EL-ERIAN, approuvant, lui aussi, les éloges qui viennent d'être décernés, note que l'œuvre utile accomplie par la Sous-Commission représente une expérience nouvelle et encourageante dans les méthodes de travail de la Commission du droit international.

Le PRESIDENT PAR INTERIM remercie tous les membres des paroles flatteuses qu'ils ont prononcées et dit combien il sera heureux de les revoir lorsque la Sous-Commission se réunira à nouveau en mai 1963.

La séance est levée à 11 h. 5.

COMPTE RENDU ANALYTIQUE DE LA DIXIEME SEANCE

(Jeudi 6 juin 1963, à 15 h 45)

Approbation du texte final du rapport de la Sous-Commission a la Commission du droit international

Le PRÉSIDENT remercie M. Castrén d'avoir assumé avec tant de compétence les fonctions de président en son absence; il rappelle que la Sous-Commission doit approuver le texte final de son rapport à la Commission du droit international et examiner les études qu'elle a demandées au Secrétariat.

M. BRIGGS, M. CASTREN et M. ELIAS font observer que le projet de rapport de la Sous-Commission, adopté à sa neuvième séance le 25 janvier 1963, avait pour base le document de travail présenté par le Président. Il faut donc que la Sous-Commission entende les observations du Président sur le projet de rapport avant d'approuver le texte final.

M. TABIBI s'associe aux observations faites par les membres de la Commission qui viennent de prendre la parole; il rappelle que la Sous-Commission n'a pas encore décidé si le plan d'étude de la succession d'Etats doit ou non comporter une rubrique consacrée aux procédures de règlement des différends par voie judiciaire; la décision sur ce point pourrait être prise par la Commission du droit international. A propos du texte final du rapport de la Sous-Commission, M. Tabibi fait observer qu'il serait assez difficile, pour des raisons d'ordre technique, de reviser le projet de rapport, mais que l'on pourrait donner en annexe les comptes rendus analytiques, où serait consignée toute vue nouvelle.

M. ROSENNE, appuyé par M. TOUNKINE, propose que la Sous-Commission examine le projet de rapport paragraphe par paragraphe pour en adopter le texte comme constituant son rapport définitif à la Commission. De cette manière, les études demandées au Secrétariat pourraient être examinées en même temps que les paragraphes du projet de rapport auquel elles correspondent.

Il en est ainsi décidé.

Paragraphes 1 à 6

Les paragraphes 1 à 6 sont adoptés sans observation.

Paragraphe 7

M. TOUNKINE indique que les textes français et anglais du premier membre de phrase ne semblent pas concorder parfaitement : le texte français porte « Certains membres ont voulu que le rapport souligne la nécessité de mettre l'accent sur les principes de l'autodétermination... », alors que le texte anglais dit : « *Some members wished to indicate that special emphasis should be given to the principles of self-determination...* ». A qui est-ce exactement de mettre cet accent ?

Selon le PRESIDENT, puisque c'est probablement le rapporteur spécial qui donnera l'accent, le texte français devrait être rédigé de la manière suivante : « qu'on souligne... ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 7, ainsi modifié dans sa version française, est approuvé.

Paragraphe 8

Le PRESIDENT a quelques doutes au sujet de la rédaction de ce paragraphe, car certains membres estiment que les objectifs doivent comprendre non seulement l'étude et la détermination de l'état actuel du droit et de la pratique en matière de succession, mais aussi une mention du développement progressif du droit.

Selon M. ROSENNE, il avait été admis que le rapporteur spécial aurait la latitude voulue à cet égard.

M. TOUNKINE, appuyé par M. CASTRÉN, estime que le paragraphe devrait comporter une mention du développement progressif du droit international dans ce domaine. S'il n'en était pas ainsi, on pourrait l'interpréter comme signifiant que les membres de la Sous-Commssion ne sont pas entièrement d'accord sur ce point.

M. BRIGGS pense que cette addition serait tout indiquée; toutefois il juge satisfaisant le paragraphe tel qu'il se présente.

Le PRESIDENT propose d'ajouter à la première phrase les mots « Eu égard aux nouveaux développements du droit international dans cette matière ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 8, ainsi modifié, est approuvé.

Paragraphes 9 à 13

Les paragraphes 9 à 13 sont approuvés sans observation.

Paragraphe 14

M. ROSENNE rappelle qu'il avait ouvert la discussion sur la question de savoir si le plan devait comporter un passage sur les procédures judiciaires pour le règlement des différends. Au sein de la Sous-Commission les avis avaient été partagés, mais les comptes rendus analytiques montrent que les vues des membres étaient claires et le rapporteur spécial ne manquera pas d'en tenir compte.

Le PRESIDENT est enclin à penser que la question du règlement des différends constitue un chapitre séparé, mais il ne voudrait pas influencer la Sous-Commission.

M. TOUNKINE pense aussi que cette question constitue un sujet distinct du droit international. A son avis, ceux qui croient qu'elle devrait figurer dans le plan sont trop influencés par la pratique juridique anglo-américaine fondée sur le droit jurisprudentiel. Toutefois, afin de hâter les travaux de la Sous-Commission, il propose que le paragraphe soit maintenu tel qu'il est.

M. CASTRÉN approuve cette proposition.

M. BRIGGS appuie également la suggestion mais tient à préciser que ceux qui ont exprimé l'opinion qu'il fallait demander au

rapporteur spécial d'examiner si la question du règlement des différends doit rentrer dans le cadre du sujet ne pensaient nullement à la juridiction obligatoire de la Cour internationale.

Le PRESIDENT propose que le paragraphe 14 soit maintenu sous réserve toutefois de la suppression de la dernière phrase.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 14 est approuvé sous réserve de la modification de forme suggérée par le Président.

Paragraphe 15

M. EL-ERIAN, M. TOUNKINE, M. BRIGGS et M. ROSENNE proposent de supprimer la mention des servitudes territoriales car l'idée de servitude est étrangère au droit international.

M. ELIAS suggère de modifier la formule en lui donnant la rédaction suivante : « servitudes ou droits territoriaux ». En tout cas le rapporteur spécial sera libre de supprimer la mention s'il le juge bon.

M. BARTOS estime qu'il faut mentionner la question car elle touche à un important problème qui se pose en droit international et qui doit être étudié, bien qu'il faille peut-être modifier quelque peu la terminologie.

M. TABIBI, appuyé par M. CASTRÉN, propose de remplacer la formule par « droits territoriaux ».

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 15, ainsi modifié, est approuvé.

Paragraphe 16

Le PRESIDENT indique qu'outre les trois études mentionnées au paragraphe 4, le Secrétariat a déjà achevé, depuis la dernière séance de la Sous-Commission, une quatrième étude consistant en un résumé des décisions des tribunaux nationaux relatives à la succession d'Etats et de gouvernements (A/CN.4/157).

M. TABIBI propose, étant donné l'importance de l'exposé analytique des éléments communiqués par les gouvernements, que le délai pour les réponses soit prorogé.

M. BRIGGS estime que les textes mêmes des réponses sont encore plus importants que l'exposé analytique et il espère qu'ils seront annexés au document.

M. ELIAS et M. ROSENNE proposent que le Secrétariat adresse un rappel aux gouvernements.

Il en est ainsi décidé.

Le paragraphe 16 est approuvé.

Paragraphe 17

Le paragraphe 17 est approuvé sous réserve de modifications de forme.

Paragraphe 18

M. ROSENNE regrette l'insertion du paragraphe 18 car il diffère totalement de ce qui avait été décidé au cours de la session plénière. Malheureusement, la décision que la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats a prise de publier les comptes rendus analytiques et les documents de travail n'a guère laissé de choix à la Sous-Commission sur la succession d'Etats. Toutefois, les travaux de cette dernière Sous-Commission ont eu un caractère un peu différent, en ce que des questions de fond ont été discutées jusqu'à la fin de la session, comme, par exemple, au cours de l'examen de la question des droits territoriaux à la présente séance. En conséquence, l'annexe 1 devrait comprendre les comptes rendus analytiques des 8e, 9e et 10e séances et l'on pourrait demander au Président et au Secrétariat de les faire aussi courts que possible.

M. BARTOS rappelle que, lorsque la Sous-Commission a examiné la question en janvier, elle a décidé de suivre la même procédure que la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats. Cette décision peut, bien entendu, être reconsidérée mais, à son avis, elle était sage. Il pense, comme M. Rosenne, que le compte rendu analytique de la présente séance devrait être annexé au rapport. En ce qui concerne les mémoires et documents de travail, ils ne présentent aucun caractère secret; ils ont été communiqués à certaines universités et institutions et ils peuvent être utiles pour les spécialistes. Il est donc d'avis que la Sous-Commission devrait conserver le paragraphe 18 et il propose de l'approuver.

Le paragraphe 18 est approuvé.

M. BRIGGS, appuyé par M. EL-ERIAN, propose que la Sous-Commission approuve l'ensemble du rapport final, tel qu'il a été modifié, et le soumette à la Commission avec ses annexes et que le Président soit prié d'en informer la Commission.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 16 h 50.

Appendice II

Mémoires présentés par les membres de la Sous-Commission

Délimitation de l'étendue de la question de la « succession d'Etats et de gouvernements »

Note de M. T. O. ELIAS [1]

Tableau synoptique des chapitres

1. i) Analyse de la notion de « Succession d'Etats et de gouvernements ». Voir *Luther* c. *Sagor* (1921) *King's Bench*, vol. 1, 456; *King's Bench*, vol. 3, 532; *Haïlé Sélassié* c. *Cable and Wireless Ltd.* (1936), n° 2, chap. 132; Les concessions Tinoco, 1923 (voir *American Journal of International Law*, vol. 18, 1924, p. 147) — une sentence arbitrale rendue par C. J. Taft, entre la Grande-Bretagne et le Costa Rica.

   ii) Succession *universelle* et succession *partielle* (par exemple, démembrement, cession, incorporation dans un Etat fédéré, accession à l'indépendance).

   iii) Conclusion à tirer de i) et ii) : Les droits et obligations internationaux appartiennent aux *Etats* et non aux gouvernements. Un simple changement de gouvernement ne modifie en rien l'identité de l'Etat, ni quant à sa forme ni quant au statut de ses fonctionnaires.

   iv) En cas d'union entre deux Etats, il est parfois difficile de déterminer si l'un des deux a annexé l'autre ou bien s'il y a eu une simple fusion de deux Etats distincts en un seul; par exemple, Italie (voir *Gastaldi* c. *Lepage Hemery*, *Annuel Digest*, 1929-30, affaire n° 43). Turquie (voir *Arbitrage de la dette ottomane*, *Annual Digest*, 1925-26, affaire n° 57).

   v) La succession et les organisations internationales.

2. Principales rubriques pour l'étude détaillée du sujet :

   Les *effets juridiques* de la succession sur :

   a) Les traités

   b) Les contrats (par exemple, les dettes, les concessions)

   c) La responsabilité non contractuelle (par exemple, les infractions ou délits civils) et

   d) Les biens de l'Etat.

3. *a*) *Traités :*

   i) Dans la pratique internationale une distinction est parfois établie entre les traités *politiques* (par exemple, les traités d'alliance) et les traités *dispositifs* (par exemple, les traités de neutralisation). Ces deux types de traités ne sont pas dévolus à l'Etat successeur.

   ii) *Question à étudier:* Les traités de commerce, d'extradition, etc., continuent-ils à lier les parties après la disparition de l'Etat prédécesseur ? La plupart des auteurs estiment qu'il n'y a pas de succession en pareil cas (Oppenheim, *International Law*, vol. I, 8e éd., p. 159).

   iii) Le principe *res transit cum suo onere* s'applique pour rendre valables les traités relatifs à la délimitation des frontières, à la navigation fluviale, etc.

---

[1] Initialement distribuée sous la cote ILC/(XIV)/SC.2/WP.1.

b) Contrats :

i) Que la succession résulte de la cession, de l'annexion ou du démembrement, les Etats ont *prima facie* l'obligation de respecter les droits acquis des particuliers en matière de *propriété*, de *contrat* ou de *concession* (voir par exemple Oppenheim, *op. cit.*, vol. I, 8e éd., p. 161-2). *Par contre :* Dans *West Rand Central Gold Mining Co* c. *The King* (1905) *King's Bench*, vol. 2, 391, il a été affirmé que « ... le souverain conquérant peut fixer toutes les conditions qu'il juge utiles en ce qui concerne les obligations financières du pays conquis et il a toute latitude de décider dans quelle mesure il les adoptera ». C'est là une thèse fort discutable.

ii) *Cour permanente de Justice internationale*, dans l'affaire des *Colons d'origine allemande en Pologne*, Avis consultatif, n° 6, série B; Hudson, *World Court Reports, 207 : Concessions Mavrommatis en Palestine*, Arrêt n° 5, série A, Hudson, *op. cit.*, p. 297.

iii) *Université Peter Pazmany* (1933), série A/B, n° 6; Hudson, *op. cit.*, p. 311. Effet de l'annexion sur la dette publique de l'Etat annexé : p. ex. *Italie*, en ce qui concerne l'annexion, en 1860, de la Lombardie qui appartenait à l'Autriche; *Prusse*, en ce qui concerne l'annexion, en 1866, du Schleswig-Holstein qui appartenait au Danemark.

iv) Question à étudier : L'Etat qui annexe est-il tenu d'assumer la dette publique encourue par l'Etat conquis et annexé pendant que ce dernier était en guerre contre lui ?

v) En ce qui concerne les contrats de concession, aucune règle générale de succession ne peut être énoncée. Chaque cas doit être examiné d'après les circonstances de l'espèce (Oppenheim, *op. cit.*, p. 162).

c) Responsabilité non contractuelle :

i) A part les cas de déni de justice, d'épuisement des recours locaux, etc., l'Etat successeur n'a aucune responsabilité générale au titre des infractions ou délits civils de l'Etat annexé ou disparu, mais il pourrait peut-être être tenu de verser les indemnités dues au titre d'affaires *déjà liquidées*.

ii) Décision du Tribunal pour le règlement des créances pécuniaires anglo-américaines dans *The Robert E. Brown Claim Case* (voir *British Yearbook of International Law*, 1924, p. 210-221), concernant l'annexion de la République sud-africaine par la Grande-Bretagne, à la suite de laquelle un ressortissant américain a subi des pertes en matière d'exploitation de mines d'or.

iii) Cette affaire a fait l'objet d'une décision par le même Tribunal dans *The Hawaiian Claims*, n° 84 (voir *American Journal of International Law*, 1926, vol. 20, p. 381-2).

d) Biens de l'Etat :

i) L'annexion a pour résultat le transfert de la propriété de certains biens de l'Etat, tels que le solde en banque de l'ancien gouvernement, les bâtiments et entreprises publics (par exemple, les transports et services publics), à l'Etat qui l'annexe ou qui lui succède.

ii) C'est ainsi qu'après la Guerre civile, l'Angleterre a remis au Gouvernement des Etats-Unis le croiseur *Shenandoah* qui appartenait aux confédérés. Voir également *U.S. of America* c. *Prioleau* (1835) *Legal Journal*, vol. 35, chap. 7.

iii) Mais la Commission mixte constituée par le Traité de Washington, 1871, a affirmé que les Etats-Unis d'Amérique n'étaient pas « internationalement responsables des dettes des Confédérés et des actes commis par les forces confédérées » (Moore, *Digest*, i, par. 22, p. 60).

4. *La succession et les organisations internationales*

i) Cas où un organisme international est dissous et un autre est créé pour exercer des fonctions similaires ou même identiques — par exemple, le remplacement de la Société des Nations par l'Organisation des Nations Unies, de la Cour permanente de Justice internationale par la Cour internationale de Justice, du Bureau international d'hygiène par l'Organisation mondiale de la santé. Le remplacement de la Commission des mandats par le Conseil de tutelle : *Statut du Sud-Ouest africain* (1950) (Avis consultatif de la Cour internationale de Justice), *Recueil*, page 136.

Mais voir *Anglo-Iranian Oil Company* (1951) au sujet de la décision du Vice-Président de la Cour, qui a affirmé que certaines fonctions de la Cour permanente de Justice internationale n'étaient pas dévolues à la Cour internationale de Justice.

ii) Voir *a*) Annuaire de la Cour internationale de Justice 1952-3, p. 39; *b*) Fitzmaurice dans *British Yearbook of International Law*, vol. , 1952, p. 8.

5. *La succession lors de l'accession à l'indépendance politique d'anciens territoires dépendants*

i) En ce qui concerne certains Etats membres du Commonwealth britannique, voir O'Connell dans *British Yearbook of International Law*, vol. 26, 1949, p. 454-463.

ii) A. B. Keith : *The Theory of State Succession with special reference to English and Colonial Law*, 1907.

iii) E. H. Feilchenfeld : *Public Debts and State Succession*, 1931.

iv) Sir Cecil Hurst : « State Succession in Matters of Tort », *British Yearbook of International Law*, vol. 5, 1924.

v) F. B. Sayre : « Change of Sovereignty and Concessions », *American Journal of International Law*, vol. 12, p. 182.

vi) A. S. Hershey : « The Succession of States », *American Journal of International Law*, vol. 5, 1911.

vii) J. W. Garner : « De Facto Government and State Succession » : *British Yearbook of International Law*, vol. 9, 1928.

vii) J. W. Garner : « De Facto Government and State Succession », (1934).

ADDITIF AU POINT 5 DE LA NOTE RELATIVE A LA SUCCESSION D'ETATS ET DE GOUVERNEMENTS

Document de travail présenté par M. T. O. ELIAS[2]

1. Le droit traditionnel régissant la succession d'Etats en général est-il apte à régler les questions de succession qui se posent à la suite de l'accession des pays coloniaux à l'indépendance ?

Bien que les règles existantes et la pratique suivie par les Etats dans le passé ne soient pas nécessairement inapplicables, il y a lieu de procéder à une analyse et à une adaptation juridique différentes et de caractère plus approfondi. Il faut trouver, sans trop tarder, une solution *juridique* plutôt que *politique* aux problèmes de succession d'Etats que pose l'époque contemporaine.

2. *a*) Les anciens Dominions du Commonwealth britannique (notamment le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande) possèdent avec les nouveaux Dominions ce trait commun qu'en accédant à l'indépendance ils sont devenus parties, par dévolution, à un grand nombre de traités conclus par le Royaume-Uni; mais, tandis qu'au cours des années l'application des traités intergouvernementaux leur a été graduellement étendue, par le consentement tacite des autres parties contractantes, ce consentement ne saurait être présumé dans le cas des nouveaux Dominions indépendants d'Afrique et d'Asie, précisément parce qu'il s'est écoulé un délai trop bref, si tant est qu'il y a eu un délai, pour établir cette présomption.

b) A cet égard, l'expérience acquise par les pays de l'Amérique latine présente des analogies avec celle des anciens Dominions britanniques parce qu'il s'est écoulé un délai suffisant pour que la pratique se cristallise.

3. i) La doctrine de la *succession universelle* ne convient pas aux Etats qui ont nouvellement accédé à l'indépendance du fait que :

a) Quelques-uns au moins des traités qui sont supposés avoir été transmis à ces Etats par succession sont de caractère « personnel » plutôt que « territorial » et, par conséquent, concernent uniquement les puissances métropolitaines intéressées;

b) On a critiqué, dans les anciens pays coloniaux, les tentatives faites pour transmettre des droits et des obligations découlant

[2] Initialement distribué sous la cote A/CN.4/SC.2/WP.6.

des traités par voie d'échanges de notes ou de lettres plus ou moins officielles entre un plénipotentiaire de la puissance métropolitaine et le chef du gouvernement de la colonie au moment de son accession à l'indépendance. Il est donc arrivé souvent que les traités n'aient pas été étudiés ni discutés publiquement par les organes législatifs avant que joue la « saisine ». On a pu dire que « ces accords constituent des modèles de rédaction évasive ».

N.B. : La pratique antérieure consistant à vouloir transmettre aux Etats membres du Commonwealth britannique les droits et obligations découlant des traités au moyen de lois du Royaume-Uni a, elle aussi, été critiquée.

c) Il arrive parfois, comme c'est le cas pour la République issue de l'ancien Congo belge, qu'il n'y ait pas eu de règlement formel des problèmes que soulève la succession d'Etat et qu'on ait considéré ce règlement comme acquis du seul fait de l'accession à l'indépendance.

Prenons l'exemple du Katanga et de l'Union minière. Le Katanga jouit-il de la personnalité internationale ? A-t-il acquis des droits et des obligations par voie de succession d'Etat, distincts de ceux que la République du Congo pourrait être réputée avoir « hérités » directement de la Belgique ?

d) En ce qui concerne les anciennes colonies françaises d'Afrique et d'Asie, leur situation était extrêmement fluide au moment de leur accession à l'indépendance, en raison du concept de la nouvelle Communauté française, qui était chargée au début de diriger les relations extérieures de ces territoires.

Bien entendu, une série d'accords subséquents ont établi la situation juridique sur probablement le même plan que celle des anciennes colonies britanniques.

N.B. : Le Traité de Rome contient des dispositions prévoyant l'association permanente à la Communauté économique européenne des anciennes colonies françaises et belges dont une liste est annexée au Traité. Tout cela ne concerne pas strictement la question de la succession d'Etats en tant que telle.

a) Certains traités sont dévolus aux nouveaux Etats au moment de leur indépendance, tandis que d'autres ne le sont certainement pas. La meilleure méthode est d'examiner chaque traité du point de vue empirique. Les règles ordinaires d'interprétation des lois ne sauraient être appliquées sans qu'il soit tenu compte des circonstances existantes, tant au moment de la conclusion du traité par la puissance métropolitaine ou avec celle-ci qu'au moment où l'on veut applicable à un Etat récemment parvenu à l'indépendance.

C'est ainsi que : i) La Chambre des lords a soutenu que l'expression « Hautes parties contractantes », qui figure dans la Convention de Varsovie, se réfère uniquement aux véritables signataires de la Convention. Comment alors soutenir qu'un ancien territoire du Royaume-Uni qui vient d'accéder à l'indépendance a succédé à cette convention en vertu de la doctrine de la succession universelle ? ii) Lorsque le Gouvernement du Royaume-Uni a ratifié la Convention relative à la répression du faux monnayage, qui était expressément limitée aux membres ayant participé à la Conférence chargée de l'élaborer, un certain nombre de ses colonies étaient déjà indépendantes, tandis que d'autres ne le sont devenues que plus tard. Les premières avaient la faculté d'adhérer ou de succéder à la Convention, mais les autres n'avaient pas cette possibilité.

3. ii) Une étude de l'*Etat des conventions multilatérales des Nations Unies* montre que de nombreux Etats Membres qui ont récemment accédé à l'indépendance acceptent le principe de la « saisine » à l'égard de telles conventions, notamment si elles ont un caractère humanitaire.

4. Les anciens Territoires sous tutelle (ou sous mandat) fournissent un autre exemple de l'insuffisance des règles actuelles qui régissent la succession d'Etats.

Les problèmes qui se posent ressemblent généralement à ceux des anciennes colonies, mais ils en diffèrent par suite des incidences juridiques du retrait de la « protection », non seulement par les puissances mandataires, mais aussi par l'Organisation des Nations Unies au moment de l'accession à l'indépendance.

Considérons la Palestine (Israël, pour les besoins de la cause), le Togo, le Cameroun et le Tanganyika, et aussi la situation particulière du Sud-Ouest africain et la prétention émise par le Gouvernement sud-africain d'en faire dès maintenant une partie intégrante de son territoire. Y a-t-il une possibilité de succession d'Etats en ce qui concerne le Sud-Ouest africain ? Si ce territoire est en définitive intégré dans la République sud-africaine, les anciennes règles devraient suffire; sinon, ce sont les nouvelles règles qu'on va formuler qui devront s'appliquer à lui comme aux autres territoires sous tutelle.

5. Il y a lieu d'examiner la pratique (ou l'absence de pratique) de certains anciens protectorats comme le Maroc, la Tunisie et la Syrie, pour voir quelles sont les leçons qu'on peut en tirer pour les principes modernes régissant la succession d'Etats qui sont actuellement à l'étude. C'est ainsi que :

a) Le Maroc, mais non la Tunisie, a accepté la Convention sur la circulation routière en vertu de la signature de la France en tant que puissance protectrice.

b) Dans l'affaire relative aux *Décrets de nationalité à Tunis et au Maroc*, la Cour permanente de Justice internationale a considéré que le Maroc et la Tunisie étaient liés par les traités qu'ils avaient conclus avant de devenir protectorats français. En droit strict, ils auraient dû être liés par les traités que la France avait expressément conclus en leur nom en tant que puissance protectrice.

c) Il y a lieu de comparer la pratique suivie en Malaisie, qui était un protectorat britannique jusqu'au moment où elle a accédé à l'indépendance, en 1957.

6. Des problèmes de la succession d'Etats peuvent se poser également dans le cas où les puissances métropolitaines ont octroyé à d'autres Etats souverains des baux et des servitudes internationales dans les anciens territoires coloniaux.

i) Les bases militaires cédées dans les Antilles britanniques, dont celle de Chaguaramas à Trinité est la plus connue, présentent des problèmes particuliers. Faute de stipulations expresses du traité, une négociation tripartite entre les Gouvernements du Royaume-Uni, des Etats-Unis et de la Trinité est en cours depuis deux ans environ.

N.B. : Il est important de noter que le Gouvernement des Etats-Unis a précisé qu'au moment où les différentes colonies des Antilles accéderont à l'indépendance, tous les accords relatifs à la cession de bases militaires devront être négociés à nouveau.

ii) Malgré la révolution à Cuba, l'Accord relatif à la base navale de Guantanamo conclu avec les Etats-Unis d'Amérique n'a pas été expressément dénoncé.

7. i) La portée et la diversité des problèmes que posent les nouveaux Etats et la pratique internationale contemporaine indiquent la nécessité urgente de procéder actuellement à une réévaluation objective et analytique des règles régissant la succession d'Etats. Il n'y a pas d'autre alternative dans ce domaine que le règne du droit ou le chaos. Il ne serait que trop facile d'invoquer la clause *rebus sic stantibus*.

ii) D'aucuns préconisent déjà une doctrine selon laquelle l'indépendance mettrait fin à toutes les obligations contractuelles précédemment assumées par les puissances métropolitaines au nom des Etats nouvellement indépendants. Cette doctrine est aussi difficile à accepter que la doctrine également discutable de la succession universelle.

iii) Il n'y a pas d'autre solution valable que de procéder à une étude, et à une analyse approfondie et très sérieuse, des politiques et des pratiques suivies par les nouveaux Etats indépendants dans ce domaine, ainsi que de la position prise à cet égard par le Secrétaire général des Nations Unies, en sa qualité de dépositaire.

Exemples :

a) L'Inde n'a pas dressé de liste officielle des traités auxquels elle se considère comme ayant « succédé » au moment de son indépendance.

b) La Nigéria n'a pas non plus établi la liste de ceux des 234 traités auxquels elle est présumée avoir « succédé » lors de son indépendance. La raison en est qu'elle ne dispose que du texte de quelque 169 traités.

c) Le Ghana a soumis à l'Organisation des Nations Unies la liste des traités auxquels il estime avoir « succédé » [voir le *Résumé de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux* (ST/LEG/7), p. 58, note 57]. Il y a lieu de noter qu'il n'a pas limité la clause de dévolution aux traités multilatéraux, mais il ne ressort pas clairement si cette clause vise également les traités bilatéraux.

d) Chaque fois qu'il y a une clause de dévolution, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies tient dûment compte, dans l'application des dispositions de ladite clause, de la politique et de la position adoptées par les Etats successeurs intéressés.

La pratique du Secrétariat consiste à vérifier d'abord si le traité contient une clause d'application territoriale et si, en fait, il était appliqué à la colonie en cause avant son indépendance, et ensuite, à envoyer à chaque nouvel Etat Membre des Nations Unies une liste à jour de tous les traités multilatéraux déposés auprès de lui conformément à la Charte, et auxquels la puissance métropolitaine intéressée était partie avant que cet Etat Membre ait accédé à l'indépendance. Ce dernier est en même temps invité à faire connaître sa position à l'égard de ces traités. Il est intéressant de noter que, jusqu'à présent, aucun nouvel Etat n'a répondu à cette invitation.

N.B. : Si le traité ne contient pas de clause d'application territoriale ou s'il peut être prouvé qu'en dépit de l'existence d'une telle clause, le traité n'a jamais en fait été appliqué à la colonie avant son indépendance, en principe le Secrétariat des Nations Unies ne demande pas au nouvel Etat Membre de faire une déclaration à son sujet, car il présume que ce dernier n'est pas un Etat successeur aux termes du traité.

Toutefois, pour ce qui est de la *Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies*, la présomption (et la décision) du Secrétaire général, selon laquelle elle s'applique à toutes les colonies, a été rejetée par le Maroc, qui a refusé de reconnaître qu'il avait « succédé » à ladite Convention du fait que la France y était devenue partie en tant que puissance protectrice. La Tunisie et la Malaisie ont toutefois accepté la décision du Secrétaire général.

iv) Il convient de consacrer une attention particulière aux effets juridiques des clauses de dévolution sur les autres parties aux traités en question.

a) La question essentielle qui se pose est de déterminer dans quelles circonstances l'absence de protestation de la part des autres parties pourrait être considérée comme constituant implicitement *un consentement tacite*.

Dans l'affaire relative aux *Réserves à la Convention sur le génocide*, la Cour internationale de Justice a soutenu que les réserves deviennent partie de la Convention par le consentement tacite des autres signataires.

b) Il convient, toutefois, de ne pas pousser trop loin la doctrine du consentement tacite.

c) Les systèmes juridiques fondés sur le droit romain sont plus enclins que les systèmes anglo-saxons à reconnaître la novation d'une obligation contractuelle par voie implicite ou par voie de stipulation pour autrui.

v) En ce qui concerne les Etats qui ont nouvellement accédé à l'indépendance, la présomption en faveur de la succession d'Etats est-elle de nature à mieux servir la continuité juridique et l'ordre international que la doctrine opposée de la non-succession ?

Avec les réserves et les exceptions appropriées, la première offre une base plus rationnelle pour le maintien de l'intégrité du droit international et permet de tenir dûment compte des réalités de la vie internationale.

Mémoire sur la question de la succession d'Etats et de gouvernements

Principes et méthodes a suivre pour l'étude de la question

Présenté par M. Abdul H. TABIBI [3]

La question de la succession d'Etats est une question complexe et c'est pourquoi les auteurs de droit international ont formulé à son sujet des principes divergents et parfois contradictoires. Cependant, une tendance se dégage : les juristes considèrent généralement l'Etat comme éternel et la disparition d'un Etat est pour eux un fait exceptionnel [4].

Il faut admettre que le droit et la fonction des traités ont beaucoup évolué; cette évolution est particulièrement marquée depuis un siècle. Si le droit conventionnel a supplanté le droit international coutumier, c'est que les règles coutumières n'ont pas épargné au monde l'horreur de deux guerres mondiales et que la Société des Nations puis l'Organisation des Nations Unies ont été constituées par des traités; la Charte des Nations Unies est le nouvel instrument dans lequel s'exprime le droit international positif. Une nouvelle branche du droit des traités s'est formée, à savoir le droit régissant la succession d'Etats. La seconde guerre mondiale a entraîné certains changements de frontières et, en Asie, en Afrique et dans d'autres parties du monde, de nombreuses nations ont accédé à l'indépendance et ont assumé, de ce fait, de nouvelles obligations dans une communauté internationale qui va s'élargissant. Des modifications territoriales ont été opérées, soit par la force, soit par voie d'accord, et de nouvelles situations ont été créées qui ont amené les juristes à étudier les effets des traités conclus avant et après les modifications territoriales ou les effets des traités en cas de sécession. Des situations telles que l'annexion, la fusion de plusieurs Etats, l'entrée dans une union fédérale, le démembrement ou le partage, et enfin la séparation ou la sécession font qu'il est véritablement nécessaire d'étudier la question de la codification du droit de la succession d'Etats et de gouvernements, en se fondant notamment sur la pratique des Etats; cette question doit donc avoir un rang de priorité dans les travaux de la Commission du droit international.

Dans un monde où tous les territoires sur lesquels des hommes peuvent désirer s'établir appartiennent déjà à une nation ou à une autre et où l'expansion d'un Etat entraîne nécessairement le déclin d'un autre Etat, il importe — et il est même indispensable — de trouver un moyen, qui soit accepté et suivi, de résoudre équitablement les graves problèmes que pose l'existence de droits et d'obligations de caractère privé ou public, et de restaurer des liens d'étroite coopération entre des nations séparées par des litiges [5].

Le soin de résoudre des questions de cet ordre ne peut être laissé au bon vouloir des nations fortes ni au marchandage des puissances militaires. Si, en droit privé, de telles questions ont pu être résolues, ici une solution s'impose bien davantage encore.

Malgré l'intérêt qu'ils présentent, les problèmes créés par les remaniements territoriaux entre les Etats n'ont guère retenu, jusqu'à présent, l'attention des auteurs, qui souvent ne les mentionnent qu'en passant. Cependant, des ouvrages de droit international, trois grandes théories de la succession d'Etats se dégagent. La première est la théorie de la succession universelle, qui dérive du droit romain et repose sur l'assimilation de l'Etat à un simple particulier. Cette théorie a exercé une influence sur la pensée de nombreux auteurs, de Grotius à nos jours. Elle a donné naissance à une autre théorie, selon laquelle l'Etat est doté d'une « personnalité » caractérisée par l'unité de territoire, de population et d'organisation politique. La deuxième doctrine, qui a été élaborée par Huber, s'écarte de la conception romaine et fait appel au principe de la « continuité ou de la succession universelle ». Cependant, il apparaît que la troisième théorie, vigoureusement défendue par Keith, qui l'a appelée théorie de la « succession singulière » en raison de l'analogie qu'elle présente avec la théorie du même nom de l'ancien droit privé germanique, a de nombreux partisans.

---

[3] Initialement distribué sous la cote A/CN.4/SC.2/WP.2.

[4] R. W. G. Demuralt, *The Problem of State Succession with Regard to Treaties*.

[5] Herbert A. Wilkinson, *The American Doctrine of State Succession*.

Or, ces trois théories aboutissent dans la pratique à des résultats divers, car, selon Wilkinson, un Etat peut adopter l'une ou l'autre de ces théories ou les appliquer toutes trois dans des cas où à des moments différents. Mais pour juger de leur validité, c'est sur la pratique généralement suivie par les Etats qu'il faut se fonder.

Méthode à suivre.

La Commission du droit international ne doit pas se laisser dérouter par la doctrine, mais essayer d'élaborer des règles fondées sur la pratique des Etats. L'expression « succession d'Etats » ne doit pas être employée dans un sens trop vague ou trop extensif; elle doit être réservée à la réorganisation territoriale qui s'accompagne d'un changement de souveraineté. A mon sens, il convient de séparer la succession d'Etats de la succession de gouvernements. La Commission du droit international doit faire une distinction entre l'Etat, d'une part, et son gouvernement, d'autre part, et considérer, comme Willoughby dans son ouvrage *Fundamental Concepts of Public Law*, que l'Etat est la personne ou l'entité politique qui détient le pouvoir de légiférer. Par opposition, on entend par gouvernement l'institution par l'intermédiaire de laquelle la volonté de l'Etat se manifeste, s'exprime et est mise en œuvre [6].

Les changements de gouvernement n'entraînent aucun déplacement de frontière, aucun transfert de souveraineté; en général, leurs effets sont donc différents [7]. C'est pourquoi, à la première séance de la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements, le 10 mai 1962, j'ai proposé que l'étude de la succession d'Etats soit menée indépendamment de l'importante question de la succession de gouvernements, qui doit être elle-même étudiée comme question prioritaire.

L'étude de la succession d'Etats doit être circonscrite; elle doit porter sur tous les principaux éléments qu'il faut prendre en considération pour mettre au point des procédés pratiques permettant de résoudre les difficultés qui résultent du colonialisme ainsi que des mutations territoriales ou des remaniements de frontières imposées aux populations, contre leur gré, en violation du principe de la libre détermination.

La question la plus importante que la Commission doit étudier est celle de savoir si les nouveaux Etats sont liés par les traités qu'ont conclus leurs prédécesseurs et si l'autre partie au traité l'est également à l'égard de l'Etat successeur qui, lorsqu'il entre dans la vie internationale, assume des obligations nouvelles mais n'a pas d'arriéré. Bien que, de l'avis de presque tous les juristes de droit international public, il faille répondre à cette question par la négative, il est cependant nécessaire de poser des principes fondamentaux universellement applicables. Pour mettre au point les procédés pratiques mentionnés ci-dessus, il faudra se fonder sur les traités de caractère « personnel », car les traités meurent en même temps que les Etats. C'est là un point particulièrement important du fait de l'existence de nombreux traités conclus par les puissances coloniales qui, après l'indépendance, posent de multiples problèmes.

En conclusion, on peut dire que l'on dispose maintenant, sur la pratique des Etats, de renseignements suffisants pour pouvoir élaborer des règles de droit sur la succession aux droits et aux obligations d'ordre conventionnel. Tout rapporteur spécial chargé d'étudier la question doit éviter les théories générales sur la succession d'Etats. Il doit mener ses recherches sur le terrain principal, tel que Hall le conçoit [8], qui est celui de la « personnalité de l'Etat », des conditions nouvelles et de la volonté des parties contractantes en ce qui concerne le droit de succession. D'autres facteurs devront être également pris en considération pour l'élaboration de règles de droit.

[6] M. W. Willoughby, *Fundamental Concepts of Public Law*, chapitre V, p. 49.

[7] H. A. Wilkinson, *The American Doctrine of State Succession*, p. 17.

[8] *International Law*, huitième édition, 1926, p. 114.

DOCUMENT DE TRAVAIL

Présenté par M. Shabtai ROSENNE [9]

I. Introduction

1. Conformément aux décisions prises par la Sous-Commission et par la Commission elle-même à la quatorzième session de la Commission du droit international, on trouvera dans la présente note l'exposé de quelques vues sur la manière d'aborder le sujet et sur son étendue; elles sont formulées à titre purement indicatif, en complément aux observations que j'ai faites à la 634e séance de la Commission [10].

2. La Commission s'est jusqu'ici abstenue de prendre aucune décision sur le point de savoir si ce que l'Assemblée générale désigne par l'expression « Succession d'Etats et de gouvernements » (Résolution 1686 [XVII]) comporte une seule question, ou deux questions distinctes. Il semble nécessaire maintenant de préciser ce qu'il en est. Des travaux de caractère officiel précédemment consacrés à la codification du droit international, il ressort que, pour autant que l'on ait tenté d'établir une distinction, on a parlé de « ce que l'on appelle les successions de gouvernements», question que l'on a définie comme se rapportant aux « droits et obligations d'un gouvernement qui a été victorieux dans une guerre civile, à l'égard des droits et obligations du gouvernement de fait vaincu » et à « l'affirmation du principe, généralement reconnu, selon lequel les obligations de l'Etat subsistent malgré les changements touchant le gouvernement ou la forme du gouvernement de l'Etat en question »[11]. [*Examen d'ensemble du droit international en vue des travaux de codification de la Commission du droit international*, mémorandum du Secrétaire général (A/CN.4/1/Rev.1), par. 47]. Le mémorandum souligne qu'une tentative de codification des règles relatives à ce dernier principe serait vouée à l'échec sans une tentative parallèle en vue de préciser des règles selon lesquelles, par exemple, les obligations en question doivent avoir été contractées valablement; ou selon lesquelles leur maintien ne doit pas être incompatible avec des changements fondamentaux dans la structure de l'Etat consécutifs au changement révolutionnaire du gouvernement. Ayant reconnu que toute tentative pour formuler le principe en question — et pour le préciser — soulèverait des problèmes juridiques et politiques très complexes, l'auteur du mémorandum n'y voit cependant pas un argument décisif contre l'incorporation de ce principe dans le plan de codification.

3. D'un autre côté, tant la Commission dans son rapport sur les travaux de sa première session (A/925, paragraphes 15 et 16) que l'Assemblée générale, à l'alinéa *a* du paragraphe 3 de la résolution 1686 (XVI), ont parlé de « *la question* de la Succession d'Etats et de gouvernements ». [C'est moi qui souligne.] Les débats qui ont précédé l'adoption de la résolution 1686 (XVI) viennent à l'appui de l'opinion selon laquelle l'Assemblée générale n'a vu sous cet intitulé qu'un seul sujet — ou, du moins, a voulu que les travaux à entreprendre par la Commission du droit international portent sur un sujet unique, groupant les éléments intéressants des deux chapitres classiques en matière de succession. C'est ce que paraît avoir confirmé la dix-septième session de l'Assemblée générale [12].

[9] Initialement distribué sous la cote A/CN.4/SC.2/WP.3.

[10] Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I.

[11] Ce texte n'est cité qu'à titre d'exemple : il est douteux que la question de la « Succession de gouvernements » doive nécessairement être limitée au cas du gouvernement qui l'a emporté dans une guerre civile. Il semble qu'une expression telle que « changement de régime » conviendrait mieux.

[12] A la dix-septième session de l'Assemblée générale (1962), la tentative a été faite — dans le projet de résolution des trois puissances (A/C.6/L.501) — de définir autrement le sujet, qui serait devenu « la succession d'Etats », mais cette résolution n'a pas été retenue par la Sixième Commission dans son projet de résolution relatif au rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quatorzième session (A/C.6/L.503). Voir la résolution 1765 (XVII), adoptée par l'Assemblée générale le 20 novembre 1962.

4. Pareille manière d'aborder la question, qui évite les distinctions techniques, et probablement artificielles, semble répondre aux exigences de l'époque actuelle. Si le besoin d'un minimum de règles juridiques générales se fait sentir, c'est surtout en raison des problèmes posés par l'émancipation, dans presque toutes les régions de la terre, des territoires et des peuples qui ont accédé à l'indépendance après la seconde guerre mondiale. L'acquisition de cette indépendance s'est faite par des moyens techniques et suivant un processus formel qui varient selon les cas. Parfois elle a pris, du point de vue technique, la forme d'un changement de gouvernement — lequel peut se présenter ou non comme la conclusion d'une procédure constitutionnelle régulière. Dans d'autres cas le processus d'émancipation qui a abouti à l'indépendance de territoires coloniaux a manifestement donné naissance à une nouvelle personne de droit international. Tantôt le passage d'un statut à l'autre s'est effectué pacifiquement, tantôt il s'est accompagné de l'usage de la force et d'actes de guerre; parfois il s'est fait avec le concours de la métropole et parfois sans ce concours. On trouve même des cas où le transfert du pouvoir s'est opéré en plusieurs étapes, de sorte que l'hypothèse de la double succession a pu se trouver réalisée (cas du Mali). Il est un point commun à toutes les formes d'émancipation et d'accession à l'indépendance : c'est que celle-ci a notamment pour effet de modifier les objectifs politiques, sociaux, économiques et culturels de l'Etat. Devant ce fait, il est permis de douter des chances de succès d'un projet de codification reposant sur des distinctions de caractère technique entre succession d'Etats et succession de gouvernements. En effet, l'insistance de l'Assemblée générale s'explique précisément par les conséquences pratiques considérables de l'indépendance, et non par les difficultés purement juridiques nées de la distinction entre succession d'Etats et succession de gouvernements, simples rubriques dans l'exposé formel des règles du droit international. On aboutit donc à cette conclusion qu'aux fins des présents travaux, mais à ces fins seulement, la distinction traditionnelle ne convient pas, et que la Sous-Commission devrait proposer qu'en traitant le sujet de la succession, on tienne compte, avant tout, des besoins qui se font actuellement sentir par suite des magnifiques progrès de l'émancipation [13].

5. On doit également examiner dès à présent — ne fût-ce qu'à titre indicatif et provisoire — la forme sous laquelle ce travail de codification devra finalement se concrétiser. En dépit de la très forte tendance qui s'est fait jour ces dernières années à donner pour terme, à toute entreprise de codification, des conventions multilatérales générales conclues lors de conférences de plénipotentiaires réunies sous l'égide de l'Assemblée générale, la question se pose de savoir si ce genre de convention offre vraiment la forme vers laquelle il convient d'orienter la codification de cette matière. A cet égard, il semble que l'on doive tenir compte de plusieurs facteurs. Un examen minutieux de la documentation que la Commission recevra en réponse à la note circulaire récemment envoyée aux gouvernements [14] révélera probablement que bon nombre des problèmes les plus aigus ont essentiellement trait à des relations bilatérales, de sorte que, pour les résoudre, il n'est pas indiqué de procéder par voie de convention multilatérale générale. En second lieu, on s'apercevra très vraisemblablement que — mis à part peut-être quelques exceptions relativement rares et isolées et réserve faite de la manière dont sera délimité le champ du sujet (voir plus bas le paragraphe 10) — si le nombre des « Etats successeurs » (autrement dit des Etats qui ont accédé à l'indépendance depuis la seconde guerre mondiale) peut être de l'ordre de cinquante, le nombre d'Etats non successeurs directement et matériellement intéressés à la question est relativement faible, puisqu'il se limite (sauf peut-être pour ce qui est des traités multilatéraux généraux) aux anciens Etats métropolitains d'un côté, et, de l'autre, aux quelques Etats non métropolitains comptant de nombreux ressortissants engagés dans quelque activité économique sur le sol de territoires anciennement dépendants. Dans ces conditions, on peut se demander si les autres Etats seront suffisamment intéressés pour que l'on soit en droit de présumer qu'ils accepteront de prendre une part active à une conférence universelle convoquée à seule fin de conclure une convention internationale générale sur la question [15]. Troisièmement, on devra probablement constater que, dans bien des cas, les problèmes pratiques ont été réglés par voie d'accords bilatéraux, et que, de ce fait, la codification projetée se réduirait à formuler une série de règles supplétives, applicables seulement en l'absence de stipulation précise.

6. Deux solutions peuvent être envisagées :

a) La Commission pourrait élaborer un ensemble de principes généraux traduisant l'opinion générale de ses membres en la matière, qu'elle soumettrait ensuite à l'Assemblée générale. On peut trouver des précédents à cette solution dans certains des travaux antérieurs de la Commission.

b) Ou bien la Commission pourrait soumettre à l'Assemblée générale une série de règles types, qui ne seraient pas destinées à former le texte d'une convention internationale générale, mais qui pourraient servir de guide aux Etats qui ont à résoudre des problèmes concrets. Ces règles types — dont l'énoncé serait plus développé que celui de simples principes — pourraient traiter de manière assez détaillée des différentes catégories de problèmes qu'il a lieu de régler.

7. Quelle que doive être la méthode suivie, il semble indispensable que la Commission prenne l'initiative de faire préparer une étude de la pratique actuelle des Etats offrant une information à la fois sûre et suffisamment étendue. Les réponses des gouvernements à la note circulaire fourniront sans aucun doute des éléments de documentation utiles. Cependant, il ne suffirait pas de reproduire purement et simplement, dans la *Série législative* des Nations Unies, les documents reçus. Un exposé analytique suffisamment détaillé de la teneur de cette documentation, ainsi que de celle que le Secrétariat a promis de fournir, constituerait un répertoire sûr et objectif de la pratique actuelle qui offrirait un grand intérêt pratique. Un travail de compilation analogue a déjà été fait par le Secrétariat : on le trouve dans le *Commentaire sur le projet de convention sur la procédure arbitrale* (A/CN.4/92) [16].

8. Etant donné que les questions de succession donnent fréquemment lieu à des différends non seulement sur le plan intergouvernemental, mais également dans les relations du gouvernement successeur avec les particuliers étrangers et qu'à son tour, le règlement de ces différends est parfois à l'origine de difficultés politiques et de tensions internationales, la question se pose de savoir si le règlement par la voie judiciaire ne doit pas être considéré comme un élément d'importance primordiale dans ce domaine particulier du droit et des relations internationales, et quel type de procédure il conviendrait de prévoir.

II. *Délimitation du sujet*

9. Deux causes au moins font qu'il est difficile de définir le champ que couvre notre sujet : la première, c'est qu'en un certain sens la matière de la succession mord, pourrait-on dire, sur le domaine d'un grand nombre d'institutions du droit international actuellement en vigueur. La seconde, qui n'est pas sans rapport avec la première, tient à ce que les gouvernements et, d'une manière générale, tous ceux qui demandent que ce sujet soit traité par priorité, ne se sont guère préoccupés jusqu'ici de faire connaître leur avis sur le contenu de cette étude.

10. Avant d'examiner le champ que doit couvrir le travail à entreprendre, il pourrait être utile de rechercher ce qui peut légitimement en être exclu. Sur ce point, on trouve une indication dans le paragraphe 7 de l'article 2 de la Charte, où il est question des affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un

[13] Pour toutes ces raisons — et pour d'autres encore — se pose la question de savoir si le terme de « succession » lui-même est celui qui convient.

[14] Rapport de la Commission sur les travaux de sa quatorzième session (A/5209, par. 73).

[15] Le nombre restreint des pays qui ont participé à la Conférence des Nations Unies pour l'élimination ou la réduction des cas d'apatridie est le premier exemple qui vienne à l'esprit de ce fait qu'un projet de codification et de développement progressif — pour important qu'il soit — peut ne pas susciter un intérêt universel.

[16] Publication des Nations Unies, n° de vente : 1955.V.1.

Etat. Définir et appliquer la notion de compétence nationale aurait en gros pour effet d'exclure toutes les questions relevant du domaine des rapports juridiques entre le nouvel Etat et ses ressortissants, lorsque ces rapports ne font que prolonger des relations antérieures de même nature entre l'ancien gouvernement du territoire dépendant et lesdits individus qui étaient alors les sujets de ce gouvernement. (En revanche, cette exclusion ne jouerait pas nécessairement lorsqu'il s'agirait d'étrangers.) Des questions analogues à celles de la succession peuvent se poser dans le cadre de ces relations, mais il ne s'agit pas alors de la succession en droit international. L'exclusion, telle que nous la préconisons, s'étendrait à un vaste ensemble de relations auquel les auteurs font une large place dans leurs ouvrages, dont il est pas toujours évident qu'il relève du droit international général. Parmi les questions auxquelles nous pensons, on pourrait citer, par exemple, des sujets tels que : *a*) les effets de l'émancipation sur le système juridique interne; *b*) les questions qui ont trait soit aux droits et obligations de pur droit privé entre les individus, auparavant sujets de la puissance métropolitaine, et le gouvernement indépendant, soit aux droits et aux devoirs inscrits dans le droit constitutionnel interne; *c*) les droits des fonctionnaires de l'ancien gouvernement devenus ressortissants du nouvel Etat; *d*) le régime juridique de diverses sortes d'engagements contractés avant l'indépendance qui étaient et demeurent régis exclusivement par le droit interne, tels que les contrats, les dettes intérieures, les obligations en matière d'impôts, les privilèges accordés à des personnes devenues ressortissants des nouveaux Etats; *e*) la responsabilité non contractuelle, etc. On voit difficilement pourquoi des questions de ce genre devraient s'inscrire dans le champ d'application de règles posées à l'échelon international en matière de succession. A ce propos, on peut rappeler deux décisions de la Cour suprême d'Israël qui font autorité : celles qui ont été rendues respectivement dans l'affaire *Shimsom Palestine Portland Cement Factory Ltd. contre Attorney General* (*International Law Reports*, 1950, p. 72) et dans l'affaire *Sifri contre Attorney General* (*ibid.*, p. 92).

11. Pareille exclusion de tout un ensemble de problèmes réduirait la matière à étudier aux questions qui, selon le droit international général, ne tombent pas sous le coup du principe de la compétence nationale. Pour des raisons pratiques, nous pensons que cette étude pourrait se limiter pour le moment aux questions qui ont trait : *a*) au droit des traités; *b*) aux droits économiques des ressortissants d'Etats étrangers; *c*) à un certain nombre de questions diverses, et plus particulièrement à certaines questions relatives à la dette publique.

III. *Le droit des traités*

12. En ce qui concerne les rapports entre succession et droit des traités, la première question qui se pose et, du point de vue de la méthode, la plus importante peut-être, est de savoir si la Commission doit ou non traiter le sujet dans le cadre de ses travaux sur le droit des traités. L'un des précédents Rapporteurs spéciaux sur le droit des traités [17] a fait figurer quelques dispositions relatives à la succession dans son projet d'articles sur le droit des traités; au contraire, le présent Rapporteur spécial sur le droit des traités n'a pas encore exprimé d'opinion définitive sur la question, mais s'en est tenu aux remarques générales qu'il a présentées à la 630e séance de la Commission [18].

13. Dans l'examen de cette question, il faut tenir compte du projet d'articles sur le droit des traités élaboré par la Commission à sa quatorzième session[19], et de certaines lignes de conduite qu'elle a adoptées à ce moment. D'une particulière importance est le fait que la Commission s'est manifestement gardée de vouloir classer les traités selon leur objet, réserve faite toutefois de deux exceptions notoires, portant l'une sur le traité multilatéral général (défini à l'article 1er du projet de 1962) et l'autre sur le statut des organisations internationales (dont il est question à l'article 3 dudit projet). Mais, lorsqu'on étudiera la doctrine et la pratique en matière de succession, on verra que la classification des traités selon leur objet et leur application peut fort bien prendre une place plus éminente; tout au moins constatera-t-on une tendance très nette à établir un lien entre la transmission de plein droit des obligations découlant du traité, de l'ancien souverain au nouveau, et ce que l'on donne pour une classification des traités.

14. Ainsi affirme-t-on parfois que les traités qui sont souvent qualifiés de « dispositifs », c'est-à-dire les traités créant des obligations de caractère territorial, survivent aux changements de souveraineté. Il s'agit ici des traités internationaux et des règlements conventionnels qui définissent et délimitent des frontières internationales. Si elle ne va pas sans difficulté du point de vue théorique, cette thèse présente des avantages pratiques évidents, en raison même de son objet qui est de garantir que les frontières convenues sont certaines, stables et définitives. Pourtant, à étudier de plus près les diverses catégories de traités cités pour illustrer la théorie, on constate que, bien souvent, les conventions dont il s'agit font plus que déterminer et délimiter des frontières, qu'elles établissent en réalité des règles détaillées touchant le régime applicable au trafic frontalier et aux relations des populations de la zone frontière, des droits sur les divers éléments du relief naturel qui constituent la frontière, et même des droits s'exerçant loin de la zone frontière, sur le territoire d'un autre Etat, etc. La Sous-Commission devrait, semble-t-il, examiner la question à laquelle cette théorie tente d'apporter une réponse. Si la Commission persiste à ne pas vouloir fonder la codification du droit général des traités sur une classification des traités selon leur objet et leur application, la question se posera, lorsqu'on en viendra aux questions touchant la succession, de savoir s'il n'existe pas quelque autre base juridique qui permettrait d'aboutir, en fait, quant à la stabilité des frontières, aux résultats que vise à obtenir la théorie de la pérennité des traités « dispositifs », sans pour autant se trouver en conflit avec la position adoptée par la Commission en ce qui concerne le droit général des traités.

15. La façon dont la Commission a abordé le droit général des traités en 1962 rendra peut-être plus facile d'étudier séparément le problème de la succession en matière de traités. Par exemple, il peut s'avérer que les propositions faites par la Commission touchant la faculté de devenir partie à un traité, qui figurent aux articles 8 et 9 de son projet de 1962, ne sont pas sans conséquence pratique du point de vue de la succession. De ce fait, la question de savoir si les nouveaux Etats doivent être considérés comme parties de plein droit aux traités multilatéraux généraux et aux traités multilatéraux qui ne sont pas de caractère général (au sens du paragraphe 6 du commentaire des articles 8 et 9 du projet) dont les dispositions étaient applicables sur leur territoire avant l'indépendance, deviendra vraisemblablement un problème dont la solution pourra être assurée par le moyen de démarches administratives du genre de celles qui sont envisagées au paragraphe 10 dudit commentaire [20]. La Commission ferait assurément œuvre utile si elle parvenait à préciser clairement le droit et les procédures applicables en la matière. On peut, du reste, constater que des considérations analogues entrent en jeu lorsqu'il s'agit de savoir qui peut devenir membre des organisations internationales. Depuis 1955, tous les nouveaux Etats ont été, sur leur demande, admis comme Membres de l'Organisation des Nations Unies, de manière presque automatique, devenant par là même éligibles à la qualité de membres des institutions spécialisées; si l'on suit à l'avenir cette politique, il est bien évident que les problèmes du type de celui qui s'est posé au sujet de l'admission de l'Inde et du Pakistan en qualité de

[17] Sir Gerald Fitzmaurice, premier rapport sur le droit des traités (A/CN.4/101), article 6; deuxième rapport sur le droit des traités (A/CN.4/107), article 17, section I A i); voir aussi le paragraphe 95 de son commentaire sur cette disposition; sur les rapports entre la succession et l'extinction de plein droit des traités par le jeu de la clause *rebus sic stantibus*, voir *ibid.* article 21, paragraphe 3; quatrième rapport sur le droit des traités (A/CN.4/120), articles 2 (par. 1 *c*), 6, 21, 28; cinquième rapport sur le droit des traités (A/CN.4/130), articles 15 et 27 qui traitent de la transmission de plein droit des droits et obligations découlant des traités.

[18] Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I.

[19] Voir *ibid.*, vol. II, p. 176 et suivantes.

[20] A ce propos, on pourra se reporter aux débats des 748e à 752e séances de la Sixième Commission, et à la résolution 1766 (XVII) de l'Assemblée générale, en date du 20 novembre 1962.

Membres de l'Organisation des Nations Unies deviendront exceptionnels et, par conséquent, ne sauraient, semble-t-il, faire l'objet de règles générales [21].

16. Le Secrétariat s'est chargé de préparer un document de travail sur la succession d'Etats d'après les traités multilatéraux généraux dont le Secrétaire général est dépositaire. On peut se demander si cette documentation sera suffisante; il semble qu'il y ait lieu d'inviter le Secrétariat à élargir le champ de son étude pour y englober la documentation relative à la pratique suivie par les institutions spécialisées et, si possible, par d'autres organisations internationales et par des gouvernements qui sont, eux aussi, dépositaires de traités internationaux [22]. En outre, nous pensons qu'il existe, à l'échelon des relations bilatérales, une pratique d'une certaine ampleur qui pourrait être intéressante. On en trouve un exemple dans la note, en date du 9 décembre 1961, du Premier Ministre du Tanganyika au Secrétaire général et dans la note émanant du Gouvernement du Royaume-Uni, en date du 2 juillet 1962, qui ont été l'une et l'autre communiquées aux Etats-Unis par les soins du Secrétariat des Nations Unies [23].

17. Mais le véritable problème, en ce qui concerne le droit des traités, semble résider ailleurs. Au cours du processus d'émancipation, il est d'usage — fréquent, mais non universel — que l'Etat métropolitain et les autorités du nouvel Etat conviennent que ce dernier sera lié par les accords internationaux auxquels le territoire anciennement dépendant était partie avant son émancipation, conformément aux clauses de chacun de ces traités. Une formule aussi générale comporte plusieurs conséquences immédiates. D'abord, elle vise à fonder la solution du problème de la succession du nouvel Etat aux droits et obligations découlant de traités antérieurs sur une base purement conventionnelle, ce qui rendrait inutile le recours au droit international général. D'un autre côté on peut relever, à l'encontre de cette méthode, le fait qu'elle donne lieu dans la pratique à de nombreuses difficultés, ainsi que le Gouvernement d'Israël a eu l'occasion de le faire observer dans une réponse présentée à la Commission en 1950 [24]. D'autres exemples de ces difficultés ont été fournis par notre collègue, M. Elias, à la 629e séance de la Commission [25]. Parmi les problèmes à élucider — qui soulèvent, sous une forme particulière, la question des stipulations en faveur d'autrui et au détriment d'autrui — on peut, semble-t-il, citer les suivants :

a) Dans quelle mesure cette clause générale du type habituel est-elle purement bilatérale, autrement dit ne concerne-t-elle que les deux parties contractantes, et dans quelle mesure peut-elle constituer une présomption simple que le nouvel Etat a assumé les obligations découlant du traité dans ses relations avec d'autres Etats qui ne sont pas parties à cet accord bilatéral ? Cette clause porte-t-elle également sur les traités que l'Etat métropolitain a conclus pour son propre compte, en vertu de sa propre souveraineté, et sur ceux dont il a simplement étendu les dispositions au territoire dépendant, en vertu d'une clause d'application territoriale, et non pas seulement sur les traités conclus par l'Etat métropolitain au nom du territoire dépendant ? Du point de vue théorique comme du point de vue pratique, ces distinctions semblent revêtir une grande importance.

b) Dans quelle mesure une clause de ce genre confère-t-elle aux nouveaux Etats le droit d'exiger de l'autre ou des autres parties le respect des traités auxquels se rapporte cette clause, alors que ces parties restent étrangères à l'accord où est inscrite ladite clause générale ?

c) Dans quelle mesure les autres parties à un traité donné sont-elles fondées à se prévaloir d'une clause générale de ce genre (à laquelle elles sont elles-mêmes étrangères) dans leurs relations juridiques avec l'ancien Etat métropolitain ou avec l'Etat qui a récemment accédé à l'indépendance ? Voilà probablement le point vraiment crucial, parmi ceux que la Commission devra tirer au clair.

d) Cette clause générale produit-elle les mêmes effets qu'il s'agisse de traités multilatéraux ou de traités bilatéraux ?

e) Que se passe-t-il en l'absence d'une clause de ce genre ?

La solution des problèmes énumérés ci-dessus est sans doute étroitement liée aux conclusions auxquelles la Commission aboutira au sujet de certaines règles générales du droit des traités qui trouvent ici une application.

18. Ces indications — qui sont loin d'épuiser la question — sur le caractère particulier des problèmes posés par la succession au regard du droit des traités laissent prévoir que, si la Commission décide d'examiner la question des rapports entre succession et traités sans se borner à y voir un simple chapitre de son étude générale du droit des traités, elle trouvera dans ce domaine un nombre suffisant de problèmes se prêtant à l'élaboration d'un programme de travail cohérent. Cependant, si la Commission adopte cette méthode, il est bien évident qu'une étroite collaboration devra s'instaurer entre le rapporteur spécial qui étudiera cet aspect du droit de la succession et le rapporteur spécial sur le droit des traités, et que le point de départ choisi pour l'étude de la succession aux traités devra être en harmonie avec les conceptions générales de la Commission en matière de droit des traités.

IV. *Droits économiques des ressortissants d'Etats étrangers*

19. *Ratione personae*, on distingue, parmi les étrangers résidant sur le territoire des Etats nouvellement indépendants, entre les ressortissants de l'ancien Etat métropolitain et les ressortissants d'Etat tiers. Du point de vue de l'origine du droit, on distingue entre les droits économiques acquis par des étrangers en raison d'activités s'exerçant dans le cadre d'un traité international conclu entre l'Etat métropolitain et un Etat tiers (par exemple un traité d'établissement dont les clauses s'appliquaient au territoire dépendant), et les droits économiques acquis par des étrangers en raison d'activités s'exerçant dans le cadre d'un accord direct (tel qu'une concession), passé entre le gouvernement du territoire anciennement dépendant et les représentants des intérêts économiques étrangers. La Commission devra examiner ces divers aspects de la question.

20. Prenons le cas des activités économiques des étrangers s'exerçant dans le cadre d'accords internationaux : le futur régime juridique de ces activités et l'étendue des droits des étrangers qui s'en prévalent dépendront entièrement du point de savoir si l'Etat nouvellement indépendant est juridiquement lié par les stipulations du traité international en question. Dans ces conditions, cet aspect de la question ne semble pas appeler une étude spéciale. D'un autre côté, à supposer que le traité international devienne caduc, que les droits particuliers dont jouissaient auparavant les étrangers tombent de ce fait et que cela entraîne l'abandon de biens matériels sur le territoire du nouvel Etat, la question qu'il faut alors examiner est celle de savoir si l'Etat successeur est tenu de compenser la perte desdits biens et, si oui, jusqu'à quel point et dans quelles conditions.

21. Pour ce qui est des concessions, nous rappellerons que — dans ce cas comme dans celui des traités internationaux — un accord formel intervient souvent entre les autorités de l'Etat successeur et

---

[21] Que la solution de pareils cas doive être une solution d'espèce semble chose implicitement reconnue dans le rapport de la Sixième Commission sur cette question. Documents officiels de l'Assemblée générale, deuxième session (1947), Première Commission, p. 582 (A/C.1/212).

[22] Il convient, à notre avis, d'attacher une importance toute particulière à la pratique observée par l'Organisation internationale du Travail et par l'Organisation mondiale de la Santé. Sur l'existence de considérations spéciales « qui donnent aux conventions internationales du travail une valeur plus durable que celles des engagements résultant de traités de caractère exclusivement contractuel », voir le *Code international du Travail*, 1951, vol I (1952), p. civ.

[23] Etant donné que ces notes peuvent n'avoir pas retenu l'attention de tous les membres de la Sous-Commission, nous en donnons la traduction en annexe au présent document de travail.

[24] Document A/CN.4/19, p. 35 et suivantes, notamment les paragraphes 19 à 28. (Voir également *Yearbook of the International Law Commission*, 1950, vol. II.) Pour un exposé plus détaillé des considérations présentées dans cette réponse, voir Rosenne, « Israël et les traités internationaux de la Palestine », *Journal du droit international*, 77, (1950), p. 1140.

[25] Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I.

l'ancien Etat métropolitain pour reconnaître par une disposition générale la validité de toutes les concessions en vigueur, aux conditions qui sont prévues et pour le restant de leur durée. Ce genre de disposition générale peut facilement poser des problèmes juridiques assez semblables à ceux qui se présentent à propos du droit des traités. La solution dépendra, dans une large mesure, des circonstances dans lesquelles cette clause générale a été négociée. De plus, la question peut se poser de la validité initiale de la concession au regard des accords internationaux qui ont, le cas échéant, fixé le statut du territoire dépendant et les droits et obligations de l'Etat métropolitain à son égard. La pratique révèle que cet aspect de la question peut revêtir une particulière importance lorsque les concessions ou autres privilèges ont été accordés alors que le territoire se trouvait sous telle ou telle forme de protection internationale — qu'il s'agisse d'un régime de mandat ou de tutelle, ou éventuellement du régime prévu au chapitre XI de la Charte pour les territoires non autonomes. (Voir le paragraphe 29 du rapport du Comité des renseignements relatifs aux territoires non autonomes (A/5215), documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, supplément n° 15 [1962].)

22. A ce propos, le véritable problème, que la Commission devra examiner de manière approfondie, concerne d'une part la portée de la théorie très répandue selon laquelle il existerait en droit international un principe général du respect des droits privés, et, d'autre part, les incidences de cette théorie sur le problème de la succession. Ainsi que l'a souligné Kaeckenbeeck[26], mis à part les obligations internationales que l'Etat a acceptées en tant que telles, par traité ou autrement, la question de savoir si le législateur doit passer outre aux droits acquis ou s'incliner devant eux est toujours et exclusivement un problème de politique intérieure, d'intérêt public, que l'Etat seul a compétence pour résoudre. « Et l'on ne doit pas oublier que tout changement social, ou peu s'en faut... fait de grands ravages parmi les droits acquis. » La Commission ferait œuvre utile — dont les effets pourraient assurément se faire sentir bien au-delà des limites du droit de la succession — si, après avoir attentivement examiné les intérêts opposés en présence, elle parvenait à réaliser un juste équilibre entre le besoin d'une certaine stabilité (que traduit le principe du respect des droits privés) et la nécessité d'une évolution ordonnée, dont témoigne le processus même qui conduit d'abord à l'indépendance politique du nouvel Etat, puis à son indépendance économique. Ce problème occupe une place importante dans les documents de la Commission pour la souveraineté permanente sur les ressources naturelles (documents portant la cote A/AC.97) et dans les travaux que le Conseil économique et social a consacrés à ce sujet.

V. *Questions diverses*

23. Parmi ces questions diverses, celle du sort de la dette publique extérieure d'un nouvel Etat est importante pour autant qu'elle ne soit pas réglée par un accord bilatéral conclu entre le nouvel Etat et l'ancien Etat métropolitain. La dette extérieure — ce terme désigne les emprunts lancés sur des marchés étrangers — doit toujours être distinguée de la dette publique intérieure qui, selon les principes proposés plus haut, au paragraphe 10, ne relève pas du droit international général.

24. Manifestement, de même que la question de la succession aux traités présente d'étroits rapports avec les travaux de la Commission sur le droit des traités, de même la codification des autres chapitres du droit de la succession présente quelques rapports avec d'autres sujets qu'étudient la Commission et d'autres organes compétents des Nations Unies. Par exemple, parmi les questions examinées dans la section IV du présent document de travail, plusieurs ont un lien avec certains aspects du problème de la responsabilité des Etats[27] tandis que d'autres s'apparentent incontestablement à des questions qui ont déjà été débattues, tant à l'Assemblée générale qu'au Conseil économique et social et à la Commission compétente, à propos du point de l'ordre du jour qui a trait à la « souveraineté sur les ressources naturelles ». La Sous-Commission devra, semble-t-il, définir de manière précise les rapports entre la matière de la succession et ces questions annexes, ainsi que les priorités à accorder. Elle devra également étudier quel doit être, après l'indépendance, le délai normal d'application des règles de transition que comporte le droit de la succession. Si l'on considère les dispositions du paragraphe 1 de l'Article 2, et celles de l'Article 78 de la Charte, il semble qu'une fois réalisé le passage à l'indépendance, et équitablement liquidées les conséquences purement économiques du régime de dépendance, les nouveaux Etats se trouvent au regard du droit international général exactement sur le même plan que les Etats « anciens » quant aux mesures qu'ils sont en droit de prendre pour que leur indépendance politique se double de l'indépendance économique, et que chaque Etat puisse utiliser librement ses ressources naturelles en vue d'améliorer les conditions de vie de ses propres ressortissants.

VI. *Conclusions*

25. Les conclusions du présent document de travail reviennent donc à dire qu'afin de déterminer l'étendue du sujet et la manière de l'aborder, la Sous-Commission devra examiner les questions suivantes :

a) Pour s'acquitter de sa présente tâche, la Commission a-t-elle à codifier deux matières distinctes — la succession d'Etats et la succession de gouvernements — ou peut-elle grouper leurs éléments en un seul sujet, celui de la succession d'Etats et de gouvernements (paragraphes 2, 3 et 4) ?

b) Quelle forme revêtira finalement ce travail de codification (paragraphes 5, 6 et 7) ?

c) Le règlement des différends (paragraphe 8).

d) L'exclusion des questions qui relèvent du droit interne et les limites posées de ce fait au champ du sujet (paragraphes 9, 10 et 11).

e) Pour ce qui touche au droit des traités :

i) La question de la succession aux traités doit-elle être considérée comme faisant partie du droit des traités ou étudiée séparément ? (paragraphes 12, 13, 14 et 18).

ii) Questions particulières ayant trait à la succession à diverses catégories de traités multilatéraux (paragraphes 15 et 16).

iii) Les effets juridiques de la clause générale adoptée par accord entre le nouvel Etat et l'ancien Etat métropolitain et relative au maintien en vigueur des traités, bilatéraux et multilatéraux, antérieurement applicables au territoire du nouvel Etat (paragraphe 17).

f) En ce qui concerne les droits économiques :

i) La classification des accords constituant la base juridique de l'exercice d'activités économiques par les étrangers avant l'accession à l'indépendance et les conclusions que l'on doit en tirer (paragraphes 19 et 20).

ii) Les questions relatives aux concessions; la nature et l'étendue du principe du respect des droits privés (paragraphes 21 et 22).

g) La question de la dette publique du territoire anciennement dépendant (paragraphe 23).

h) Les rapports entre les travaux de la Commission sur le droit de la succession et 1) ses travaux sur la question de la responsabilité des Etats, 2) les travaux connexes entrepris par d'autres organes des Nations Unies (paragraphe 24).

i) Recommandations à la Commission touchant 1) la nomination d'un rapporteur spécial; 2) les termes exacts de son mandat; 3) l'échelonnement des travaux dans le temps.

---

[26] « The protection of Vested Rights in International Law », *British Yearbook of International Law*, 17 (1936), 1, p. 15. Pour d'autres références, se reporter à mon article « The effect of Change of Sovereignty on Municipal Law », dans *British Yearbook of International Law*, 27 (1950), p. 281, note 3. Voir aussi le quatrième rapport de M. García Amador sur la responsabilité internationale (A/CN.4/119).

[27] Il est d'autres domaines où la matière de la succession empiète sur des questions qui relèvent de la responsabilité des Etats; nous pensons, par exemple, à l'incidence des règles du droit de la succession d'Etats relatives à la nationalité sur l'application de la règle dite de la nationalité de la réclamation, du point de vue de l'Etat demandeur.

Annexe

1. LE PREMIER MINISTRE DU TANGANYIKA AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DES NATIONS UNIES (9 décembre 1961)

Excellence,

Le Gouvernement du Tanganyika n'ignore pas combien il est souhaitable de maintenir — dans toute la mesure compatible avec l'accession de l'Etat du Tanganyika à la pleine indépendance — la continuité juridique entre le Tanganyika et les différents Etats avec lesquels, par l'intermédiaire du Royaume-Uni, le territoire du Tanganyika entretenait avant l'indépendance des relations découlant de traités. En conséquence, le Gouvernement du Tanganyika fait ce jour la déclaration suivante :

En ce qui concerne les traités bilatéraux valablement conclus par le Royaume-Uni au nom du territoire du Tanganyika, ou valablement appliqués ou étendus par le Royaume-Uni audit territoire, le Gouvernement du Tanganyika est désireux de continuer à appliquer sur son territoire, sous condition de réciprocité, les clauses de tous ces traités — ceci pour une période de deux ans à compter de la date de l'indépendance (c'est-à-dire jusqu'au 8 décembre 1963), sous réserve d'abrogation ou de modification décidées d'ici là d'un commun accord. A l'expiration de cette période, le Gouvernement du Tanganyika tiendra pour caducs ceux de ces traités qui ne pourront pas être considérés comme demeurant en vigueur par application des règles du droit international coutumier.

Le Gouvernement du Tanganyika espère vivement qu'il lui sera possible — au cours de la période de deux ans mentionnée plus haut — de parvenir, par la voie normale des négociations diplomatiques, à un accord satisfaisant avec les Etats intéressés sur la possibilité de maintenir en vigueur ou de modifier lesdits traités.

Le Gouvernement du Tanganyika a conscience que la déclaration ci-dessus, applicable aux traités bilatéraux, ne peut être appliquée avec une égale facilité aux traités multilatéraux. Pour ce qui est de ces derniers traités, le Gouvernement du Tanganyika se propose donc de les examiner chacun en particulier, et d'indiquer pour chacun au dépositaire les mesures qu'il désire prendre au sujet de l'instrument considéré, que ce soit pour confirmer l'extinction du traité ou pour confirmer qu'il y succède ou y adhère. Au cours de cette période intérimaire, toute partie à un traité multilatéral qui a été appliqué ou étendu au Tanganyika avant l'indépendance pourra, sous réserve de réciprocité, opposer au Tanganyika les termes dudit traité.

Je serais reconnaissant à Votre Excellence de bien vouloir prendre les dispositions nécessaires pour assurer la communication du texte de la présente déclaration à tous les Etats Membres des Nations Unies.

J'ai l'honneur, etc.

2. LE REPRÉSENTANT PERMANENT DU ROYAUME-UNI AU SECRÉTAIRE GÉNÉRAL DES NATIONS UNIES (2 juillet 1962)

Excellence,

Sur instructions du Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, j'ai l'honneur de me référer à la note adressée à Votre Excellence par le Premier Ministre du Tanganyika, en date du 9 décembre 1961, par laquelle il définissait la position du Gouvernement du Tanganyika au regard des accords internationaux conclus par le Royaume-Uni dont les dispositions s'appliquaient au Tanganyika avant l'indépendance.

Le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni déclare par les présentes qu'il a cessé, à partir du 9 décembre 1961, date à laquelle le Tanganyika est devenu un Etat indépendant et souverain, d'assumer les obligations et les droits qu'il avait auparavant, en tant qu'autorité responsable de l'administration du Tanganyika, par suite de l'application desdits accords internationaux au Tanganyika.

Je vous prie de bien vouloir communiquer la présente déclaration à tous les Etats Membres des Nations Unies.

J'ai l'honneur, etc.

LA SUCCESSION D'ETATS ET DE GOUVERNEMENTS

DÉLIMITATION DU SUJET ET MANIÈRE DE L'ABORDER

Document de travail présenté par M. Erik CASTRÉN [28]

Lorsque la Commission du droit international des Nations Unies s'est demandé, au cours de sa dernière session, d'abord s'il convenait d'inclure dans son programme les problèmes concernant la succession d'Etats et de gouvernements — que l'on désignera également ci-après du terme générique de « succession (juridique) internationale » — et ensuite quels aspects de ces problèmes devaient être étudiés, de quelle manière et dans quel ordre, presque tous les membres de la Commission qui ont pris part à la discussion ont reconnu que ces questions étaient importantes et qu'il était urgent de les résoudre. Toutefois, au sein de la Commission et de la Sous-Commission créée pour préparer l'étude desdites questions, des divergences se sont fait jour sur l'étendue du sujet et sur la manière de l'aborder. On a été jusqu'à formuler des doutes, au sein de la Commission, sur l'existence même de la succession internationale. Si ces doutes étaient justifiés, la tâche de la Commission se bornerait purement et simplement à présenter ce point de vue négatif. Il est pourtant difficile d'admettre que l'Assemblée générale des Nations Unies ait recommandé l'étude de ce problème et que la Commission l'ait inscrit dans son programme initial si elles n'avaient en vue qu'un si maigre résultat.

La succession internationale a fait l'objet de diverses études, plus ou moins approfondies, qui analysent le concept et la nature de cette institution juridique et présentent différentes théories et arguments tendant à prouver ou à infirmer son existence. Il faut s'opposer vigoureusement à l'idée que la succession internationale soit une sorte de transfert général de droits et d'obligations entre personnes de droit international, sans égard à leur volonté. Par contre, il faut reconnaître que la pratique des Etats, à laquelle il convient d'accorder, à certains égards du moins, une valeur équivalente à celle du droit coutumier, admet pour principe d'une part que l'Etat successeur peut se prévaloir de certains droits que son prédécesseur possédait dans ses rapports avec d'autres Etats et avec des personnes physiques, et d'autre part que l'Etat successeur est aussi partiellement tenu par les obligations de l'Etat auquel il a succédé. Il importe peu que ces droits et obligations soient réputés avoir été transférés à l'Etat successeur ou bien qu'il s'agisse de droits et obligations distincts mais semblables à ceux qui appartenaient à l'Etat prédécesseur. L'essentiel est qu'il existe un droit ou une obligation ayant pour base le droit international coutumier ou un traité. Les limites du domaine de la succession internationale concernant les Etats — que l'on peut appeler succession d'Etats — sont toutefois incertaines; il n'existe pas d'accords généraux sur la succession d'Etats et le droit coutumier international lui-même est déficient sur ce point.

Pour ce qui est des *gouvernements*, d'une manière générale un nouveau gouvernement peut, conformément au droit international, se prévaloir de droits découlant d'actes internationaux du gouvernement précédent, et il est en revanche tenu de respecter les traités conclus au nom de cet Etat, ainsi que l'ensemble de ses engagements internationaux. Des difficultés surgissent toutefois lorsqu'un gouvernement a eu recours à des moyens inconstitutionnels pour s'emparer du pouvoir, et notamment pendant une insurrection ou une guerre civile, lorsqu'il peut y avoir plusieurs gouvernements à la fois, et aussi à la fin d'une période exceptionnelle de cette nature.

Il est toutefois permis de parler de succession internationale lorsque des droits et des obligations passent d'une personne de droit international à une autre. Mais la succession d'Etats, au sens plus restreint — et c'est la première question qui se présente à nous — concerne les problèmes juridiques posés par les *mutations territoriales*. Celles-ci restent toujours possibles, bien que le droit international général interdise aujourd'hui l'acquisition du territoire d'autres Etats par le recours à la guerre ou à d'autres actes de violence. En effet, on peut procéder à des échanges territoriaux, par exemple lors de la fixation des frontières, ou bien céder volontairement un territoire moyennant une somme d'argent ou une autre contrepartie. Les Etats peuvent aussi créer entre eux diffé-

[28] Initialement distribué sous la cote A/CN.4/SC.2/WP.4.

rents types d'unions d'Etats, et les unions d'Etats peuvent se désintégrer. Enfin, les Territoires sous tutelle des Nations Unies, les colonies et même certaines parties de la métropole peuvent acquérir l'indépendance. Les modifications territoriales sont multiples et les problèmes juridiques que soulève la succession varient en conséquence. Il y a une différence très nette entre les deux principaux cas suivants : *a*) lorsqu'un Etat disparaît complètement de la scène internationale et *b*) lorsqu'il ne perd qu'une partie de son territoire. Toutefois si la perte de territoire est considérable, elle peut signifier la dissolution ou la fin de l'Etat. En outre, une perte importante de territoire peut modifier pratiquement la capacité de l'Etat à faire honneur à ses obligations internationales (clause *rebus sic stantibus*). La succession d'Etats peut avoir aussi des effets extraterritoriaux, comme l'ont fait remarquer certains membres de la Commission. Si l'on fait abstraction de l'attitude des Etats tiers à l'égard des effets juridiques des mutations territoriales, les deux problèmes qui touchent de plus près à la question soulevée sont les suivants : *a*) le sort des biens appartenant à l'Etat, situés hors du territoire de cet Etat (dans un pays tiers) au moment de sa disparition et *b*) l'effet du transfert de territoire sur la nationalité des citoyens dudit Etat résidant dans un pays tiers. En procédant à l'étude de la succession d'Etats, il faudrait aussi tenir compte de la différence existant entre les cas où seules entrent en jeu les relations mutuelles entre Etats et les cas où figure dans l'un des deux camps un individu pour qui la nationalité (ou l'absence de nationalité) peut aussi avoir de l'importance. En droit international, les Etats n'ont pas habituellement d'obligations à l'égard des individus, sauf s'il s'agit d'étrangers, mais la position d'un Etat étranger et celle de son ressortissant qui, par exemple, est créancier d'un autre Etat diffèrent en raison notamment du fait que, même dans ses relations de droit privé, l'Etat, grâce à sa puissance, se trouve dans une situation plus avantageuse que l'individu. Et si, de surcroît, celui-ci est soumis à la souveraineté territoriale de l'Etat successeur, il peut en résulter encore un affaiblissement de sa position juridique.

Au cours d'une séance de la Sous-Commission, on a suggéré, vu l'étendue du problème de la succession internationale, de laisser de côté, temporairement du moins, certaines questions y relatives. Cette proposition paraît sage et judicieuse. En application de ce principe d'élimination, il semble, pour commencer, qu'on pourrait ajourner l'étude des questions relatives à la succession de gouvernements. En effet, si certaines de ces questions sont relativement claires, tel par exemple le principe qu'un changement de gouvernement n'affecte pas l'identité de l'Etat ni sa personnalité internationale, en revanche d'autres questions, celle par exemple de la situation d'un gouvernement insurrectionnel, sont peut-être trop complexes, car la doctrine est divisée même à l'égard de quelques points essentiels, et la pratique des Etats varie grandement. Dans toutes ces questions on se heurte à des problèmes de responsabilité des Etats, tels que celui de l'attitude que le nouveau gouvernement doit adopter à l'égard des obligations internationales que le gouvernement précédent a assumées en excédant ses pouvoirs; il est envisagé que la Commission étudie ces problèmes séparément. En outre, on ne saurait oublier que, dans le programme des travaux futurs de la Commission, la question de la reconnaissance de gouvernements (et d'Etats) est déjà mentionnée à part. Enfin, les questions relatives à la succession de gouvernements ne présentent pas la même importance que de nombreux problèmes concernant la succession d'Etats. Par ailleurs, on a également fait remarquer, à la Sous-Commission, que les problèmes de la succession de gouvernements et d'Etats sont à ce point liés qu'on ne saurait les distinguer véritablement l'un de l'autre. Il n'est pas certain, pourtant, qu'il en soit ainsi; mais si tel était le cas, il faudrait étudier le premier conjointement avec le second.

A la session de la Commission on a même évoqué la succession à un état de guerre. Ces hypothèses particulières qui se fondent sur une situation contraire au droit international devraient être écartées d'une étude juridique.

En revanche, il est permis d'estimer que l'étude de la succession internationale doit être assez vaste pour englober d'une part la question de savoir si la qualité de membre d'une organisation internationale peut avoir pour base l'affiliation d'un autre Etat (le prédécesseur ou la métropole) — ce problème est en fait lié à celui du transfert des droits et obligations découlant d'un traité — et, d'autre part, la question de savoir s'il existe une succession des organisations internationales (d'organisation dissoute à organisation nouvelle) et, dans l'affirmative, sous quelle forme. Sur ce point le Secrétariat des Nations Unies s'est engagé à fournir une documentation à la Commission. Un certain nombre de précédents se sont déjà produits, mais on ne saurait parler de droit coutumier en ce domaine. Ces questions présentent une grande importance pratique. La seconde, à savoir la succession des organisations internationales, est tout à fait distincte; aussi peut-on l'étudier soit en même temps que la succession d'Etats soit postérieurement à celle-ci.

La délimitation du problème de la succession internationale et la manière de l'aborder dépendent largement du point de savoir si l'on a en vue la rédaction d'un simple recueil de règles juridiques (un code) ou d'un accord international. Les deux solutions sont défendables, mais peut-être les arguments penchent-ils en faveur de la seconde. Ces arguments sont en grande partie semblables à ceux qui ont décidé la Commission à abandonner l'idée de faire un code sur le droit des traités et d'entreprendre de rédiger une convention, dont la valeur pratique est incontestablement beaucoup plus grande. Et puis, le recours à la convention est un moyen plus facile d'attirer plus complètement de nouveaux Etats dans le champ du droit international, car ils peuvent participer eux-mêmes à la rédaction des nouveaux principes et des nouvelles règles. Toutefois, la codification de la question de la succession d'Etats sous forme de convention soulève des difficultés particulières, notamment parce que ces questions présentent un caractère politique très prononcé et que, comme nous l'avons déjà dit, il n'existe guère de pratique établie en la matière. C'est pourquoi il faudra peut-être se contenter d'élaborer une ou plusieurs conventions stipulant de nombreuses exceptions, prévoyant d'importantes réserves, présentant différentes variantes et parfois formulant de simples recommandations. Cette méthode n'est pas nouvelle. La diversité des problèmes et le désir de favoriser l'établissement de relations contractuelles devraient conduire à la rédaction de plusieurs accords. Ceux-ci devraient tendre à substituer, autant que possible, une certaine uniformité à la variété des pratiques actuelles et à définir les principes les plus importants destinés à protéger certains droits. Aussi ne suffit-il pas de se contenter d'une simple codification et convient-il de poursuivre la création de règles nouvelles et efficaces. Si la Commission opte pour la forme d'une convention, la Commission ne devrait pas alourdir les projets de considérations théoriques et de clauses déclaratoires dont la place est dans le rapport du rapporteur et dans les commentaires sur le projet de convention. La Commission devrait aussi se borner à l'étude de cas essentiellement nouveaux, sans toutefois négliger les leçons de l'histoire, tels que l'accession à l'indépendance depuis la fin de la seconde guerre mondiale, les transferts de territoire, la formation et la dissolution d'unions d'Etats. La Commission devrait, plus qu'elle ne le fait habituellement, entrer en rapport étroit avec les gouvernements et les organisations internationales, afin d'obtenir d'eux la documentation nécessaire et de se renseigner sur leur attitude à l'égard des propositions qu'elle aura préparées. La vaste portée et les grandes difficultés du sujet amèneront peut-être la Sous-Commission à poursuivre son activité même dans l'intervalle des sessions de la Commission, mais de telle sorte que soient préservées l'indépendance et l'autorité du rapporteur.

Le problème de la succession internationale, nous l'avons déjà dit, touche à de nombreux autres chapitres importants du droit international, tels que la responsabilité des Etats. Aussi convient-il de fixer les limites de l'étude entreprise afin qu'elle n'empiète pas sur d'autres questions plus vastes. Quant à l'ordre dans lequel doivent être faites les recherches, il y a plusieurs façons de le fixer, car il y a plus d'une manière de diviser le sujet. Le mieux, semble-t-il, serait de suivre l'exemple des théoriciens qui fondent la principale subdivision de la matière sur un élément de fond, à savoir la nature des droits et obligations en cause. Mais, dans le cadre de chaque groupe de sujets, il faut ensuite distinguer selon qu'il s'agit d'un cas de disparition complète de l'Etat, ou seulement d'une perte partielle de son territoire. En outre, il convient de traiter, le cas échéant, des effets extraterritoriaux de la succession. Conformément à ce qui a été dit plus haut, on pourrait commencer par les effets

des mutations territoriales sur les traités, ce qui constituerait une suite ou plutôt un achèvement de l'étude principale à laquelle procède actuellement la Commission. Il est évidemment possible d'étudier les questions de succession aux traités en corrélation avec le droit des traités, mais il semble qu'elles se rattachent davantage à l'institution de la succession. Tel paraît être d'ailleurs l'avis du Rapporteur actuel et de quelques-uns des précédents Rapporteurs de la Commission, qui se sont occupés du problème juridique des traités. En étudiant la succession aux traités, il faut accorder une attention particulière à leur nature, c'est-à-dire se demander s'ils sont d'ordre personnel ou territorial. A ce propos, il conviendrait d'examiner, bien qu'il soit peut-être préférable de ne pas entrer dans trop de détails, le vaste problème si controversé des servitudes internationales. Dans le cadre de l'étude des traités, il faut aussi examiner ce problème du point de vue de l'Etat acquéreur de nouveaux territoires, en se fondant au premier chef sur le principe de la mutabilité des frontières établies par traité, principe qui toutefois n'est pas inconditionnel. Les traités portant création ou dissolution d'unions d'Etats peuvent soulever des problèmes difficiles.

L'effet des mutations territoriales sur les biens de l'Etat constitue un autre groupe de questions. Ici encore il faut étudier les différentes situations en tenant compte de la nature et de l'étendue des changements territoriaux. Il convient de considérer aussi la situation des biens et leur nature (biens du domaine public ou du domaine privé), quoique la pratique actuelle ne fasse pas cette distinction pour décider de leur sort.

La position à adopter à l'égard des obligations économiques d'un Etat envers d'autres Etats ou envers des individus soulève des problèmes particulièrement importants et ardus. Les opinions des auteurs divergent sur ce point et la pratique des Etats a beaucoup varié selon le temps et les lieux. Souvent, les auteurs essaient de déduire certaines règles juridiques de principes généraux du droit qui traitent couramment du devoir de respecter les prétendus droits acquis, mais la pratique actuelle attache ordinairement une importance décisive aux aspects politiques et pratiques de la question. Lorsqu'un Etat disparaît, il importe particulièrement que l'Etat successeur assume certaines responsabilités touchant le règlement des dettes et autres obligations économiques de son prédécesseur. Le territoire est transféré avec ses servitudes : *res transit cum suo onere*. Mais s'il y a plusieurs Etats successeurs, la réalisation d'un accord sur la répartition des dettes et des charges peut soulever de graves difficultés. Lorsque des biens publics ont été grevés d'une sûreté en garantie d'une dette, cette sûreté doit être reconnue valable et si l'Etat qui a récemment accédé à l'indépendance jouissait auparavant de l'autonomie financière, il devra continuer à répondre de ses dettes. Certaines dettes, telles que les dettes de guerre et les dettes réputées préjudiciables à l'Etat acquéreur du territoire, ne sont généralement pas prises en charge par lui. C'est aussi le cas des réclamations pour dommages causés par des actes de l'Etat prédécesseur qui étaient contraires au droit international. En revanche, les dettes administratives, telles que les traitements et les retraites des fonctionnaires, devraient toujours être honorées. Les concessions ne peuvent être abolies ou leurs conditions modifiées que dans des cas exceptionnels, et les pertes qui en résultent doivent donner lieu à indemnité.

Comme on l'a déjà souligné, les citoyens de l'Etat successeur — qu'il soit ancien ou nouveau — se trouvent, en ce qui concerne ces questions et bien d'autres encore, en moins bonne posture que les étrangers et les Etats étrangers, dans la mesure où leur pays d'origine peut généralement les traiter à sa guise, sans être gêné par le droit international, à condition toutefois que les droits fondamentaux de la personne ne soient pas violés. En étudiant la succession d'Etats, on rencontre très souvent, à propos des dettes de l'Etat et aussi dans les cas mentionnés ci-après, des problèmes semblables à ceux qui se posent en matière de traitement des étrangers, problèmes qui à leur tour sont étroitement liés à la question de la responsabilité de l'Etat. Les devoirs de l'Etat successeur à l'égard des étrangers résidant sur le nouveau territoire et de leurs intérêts économiques dans ce territoire relèvent surtout des règles générales du traitement des étrangers. Une fois admis que la protection (limitée) des biens et des autres prétendus droits acquis relève des principes régissant le traitement des étrangers, peu importent le mode d'acquisition de ces droits et l'Etat sous la juridiction duquel ils ont été acquis, pourvu que leur création ait été légale. L'annulation des droits peut aussi intervenir dans certaines circonstances, même si c'est l'Etat en cause qui les a accordés. Mais il est permis de considérer que dans un cas de ce genre seules des raisons particulièrement impérieuses peuvent justifier la modification d'un contrat et l'annulation d'un droit.

Ainsi, en général, un changement territorial a des répercussions particulièrement sensibles sur la situation juridique de la population indigène qui tombe sous la souveraineté territoriale et personnelle du nouveau pouvoir installé sur le territoire. Et déjà ce problème de nationalité soulève différentes questions, celle, par exemple, de la situation des personnes qui se trouvent à l'étranger au moment du changement territorial et qui ne regagnent pas leur pays d'origine. Quant au droit d'option, pour autant qu'il soit admis, il constitue en lui-même un problème assez ardu. Il est généralement admis que l'Etat successeur a toute latitude pour régler comme il l'entend l'état de choses sur le nouveau territoire même s'il poursuit le dessein d'incorporer ce territoire dans son domaine antérieur, ce qui ne peut se faire sans modifier complètement les institutions juridiques, administratives et judiciaires dudit territoire. La question des procès et affaires administratives en cours pose des problèmes difficiles. Un tel procès ou une telle affaire peut certes être interrompu et repris, mais en général il convient d'éviter les mesures rétroactives et il n'est pas toujours possible de revenir sur ce qui a été fait. La pratique des Etats à l'égard de toutes ces questions varie beaucoup et il serait bon d'adopter au moins certains principes directeurs en la matière.

Lorsque la Commission entreprendra, en temps utile, l'étude des questions vastes et compliquées dont nous avons parlé, peut-être même dans l'ordre indiqué ci-dessus, il faudra une fois de plus, comme nous l'avons déjà dit, veiller à ne pas trop approfondir des problèmes généraux, tels que la reconnaissance de gouvernements et la responsabilité des Etats, notamment en matière de traitement des étrangers. Il est difficile de préciser pour l'instant comment procéder à cette limitation. Comme on l'a déjà souligné, la Commission devrait étudier les cas nouveaux, car les projets de convention proposés ne pourront être approuvés que s'ils se fondent sur la pratique actuelle des Etats. Ces projets de règles conventionnelles devront être en harmonie avec le droit international existant et avec ses principes les plus importants qui figurent en partie dans la Charte des Nations Unies. Comme la pratique n'est pas uniforme et que des divergences d'opinion sont possibles, même en ce qui concerne les principes régissant la succession d'Etats, la Commision devra très probablement proposer bien des principes nouveaux, ce qui rendra sans doute sa tâche plus ardue et ne facilitera pas non plus la conclusion d'un accord liant les différents Etats. Au début, il faudra peut-être se contenter de solutions partielles applicables à un nombre limité d'Etats, ce qui serait déjà un résultat satisfaisant.

Document de travail

Présenté par M. Milan BARTOS [29]

M. Bartos est d'avis que, sans qu'il soit fait abstraction des règles générales concernant la question posée, les travaux de la Sous-Commission doivent être consacrés en premier lieu à la question de la succession d'Etats et de gouvernements soulevée par la naissance et la création de nouveaux Etats en vertu de l'application des principes de la Charte des Nations Unies sur l'autodétermination des peuples. Pour contribuer à l'étude de cette question, M. Bartos présente à la Sous-Commission les réflexions et suggestions ci-après :

Réflexions d'ordre général

La question de la succession d'Etats soulève notamment celle du sort et de la prolongation de la validité des traités internationaux auxquels ont été parties les Etats dont les droits souverains ou les

[29] Initialement distribué sous la cote A/CN.4/SC.2/WP.5.

territoires passent au nouvel Etat. La théorie des Etats successeurs, construite au cours des siècles, s'est manifestée d'une manière particulièrement importante à l'occasion de l'unification de l'Allemagne et de l'Italie au XIX[e] siècle, et spécialement dans le système des Traités de Versailles, principalement dans ceux ayant trait à la succession de l'Autriche-Hongrie et de l'Empire ottoman. Maints auteurs voient dans ces cas la consécration des règles déduites de l'émancipation des Etats de l'Amérique latine et considèrent qu'à l'aide de ces traités et de la pratique il est possible d'établir les règles définitives du droit international public sur la succession d'Etats ou, pour mieux dire, sur la prolongation des rapports contractuels lors du changement du souverain territorial.

Qu'il s'agisse de la création de nouveaux Etats, de la sécession ou de l'émancipation, il importe dans la pratique de déterminer la situation des Etats tiers touchant leurs droits et obligations contractuels envers le nouveau souverain sur le territoire régi par le traité conclu avec l'ancien souverain; mais il est plus important encore de fixer la condition matérielle et juridique de l'Etat indépendant ou émancipé. Il ne lui est pas indifférent, à lui non plus, de se trouver soit dans la situation où tous les liens contractuels avec les partenaires de l'ancien souverain territorial sont détruits, soit dans la situation où des rapports contractuels particuliers subsistent encore. La négation absolue de tels rapports contractuels de la part du nouvel Etat serait, à première vue, une garantie de la non-acceptation d'une succession passive, c'est-à-dire des traités défavorables qui ont pu être conclus par un maître étranger sans souci des besoins ni des intérêts du territoire libéré et de sa population. Une telle situation placerait cependant l'Etat nouvellement créé dans une position difficile, pour un certain temps du moins, car il se trouverait dans un état non contractuel général vis-à-vis de tous les Etats, peut-être même envers ses voisins, ce qui irait jusqu'à mettre en question ses frontières, la nécessité du transit, l'approvisionnement en eau, l'usage des voies fluviales, etc. D'autre part, si l'on maintient la vieille règle selon laquelle les traités internationaux dits réels — à savoir ceux qui se rapportent au régime du territoire, aux servitudes territoriales, aux privilèges consentis en ce qui concerne des investissements — sont considérés être en vigueur, le droit à l'autodétermination et à la souveraineté illimitée du peuple émancipé est remis en question, et par là même son droit inaliénable sur les sources de sa richesse nationale. Il se peut que tous ces traités aient réglé certaines questions d'une manière qui ne réponde pas aux conceptions du peuple dont l'émancipation est le reflet de son droit à l'autodétermination; c'est pourquoi, si l'on admet la continuation de tels traités, la question se pose de savoir si ces peuples ont réellement acquis leur liberté, ou bien si ces traités ne représentent pas les restes du colonialisme et la base d'application de ce qui, dans les conditions actuelles, est appelé néo-colonialisme. Celui-ci est un des phénomènes contraires au principe de la décolonisation qui, comme conséquence du principe du droit des peuples à l'autodétermination, est devenu l'un des principes directeurs de la pratique internationale instituée par la volonté des Etats dans le cadre des Nations Unies. Ici, comme dans beaucoup d'autres domaines du droit international public, s'entremêlent nécessairement les règles classiques et les conceptions modernes ou, pour mieux dire, la nécessité d'accorder ces règles classiques avec les principes de la Charte des Nations Unies et avec l'évolution progressive résultant du développement et de l'application de la Charte.

Nous bornant dans ce mémorandum au problème de la continuation des rapports contractuels des Etats nouvellement créés et des territoires émancipés en ce qui concerne les traités conclus par l'ancien souverain territorial, nous devons attirer l'attention sur deux groupes de traités. Le premier groupe comprend les traités conclus par l'ancien souverain territorial en son nom et appliqués, conformément aux principes généraux, à tous les territoires sous sa domination ou rendus expressément applicables au territoire en question en vertu de la clause coloniale introduite dans ces traités. Dans le deuxième groupe figurent les traités conclus par l'ancien souverain agissant au nom du territoire aujourd'hui émancipé, et cela qu'il ait agi en tant qu'organe de tutelle, ou comme protecteur ou autre autorité supérieure à l'égard du territoire dépendant. D'aucuns essaient de trouver dans cette division en deux groupes la clef d'une solution pratique. Ils admettent que l'Etat nouvellement créé considère les traités du premier groupe comme liant uniquement et exclusivement l'ancien souverain; du fait de la disparition du pouvoir de celui-ci sur le territoire, le lien contractuel a également disparu, c'est-à-dire que ces traités ne concernent pas le nouveau souverain; en d'autres termes, leur validité, par rapport au territoire en question, s'est éteinte avec l'extinction du droit souverain de l'ancien maître sur ce territoire. Dans certains cas, ils refusent même d'admettre que le rapport contractuel ait été transmis au nouveau souverain, à l'Etat nouvellement créé, avec la souveraineté sur le territoire. Cette conception offre au nouvel Etat la possibilité de n'accepter la succession que sous bénéfice d'inventaire, mais elle risque de le mettre en même temps dans une position difficile vis-à-vis des Etats tiers à l'égard desquels il est ainsi placé dans un rapport non contractuel, lesdits Etats n'ayant plus envers ses sujets les obligations qu'ils avaient quand lesdits sujets étaient considérés comme sujets de l'ancien souverain territorial. Cette situation a des conséquences très fâcheuses pour la main-d'œuvre des Etats émancipés travaillant dans des Etats tiers : ils la privent de tous droits, contrairement à la condition contractuelle dont ces travailleurs jouissaient quand ils étaient considérés sujets de la puissance coloniale avec laquelle l'Etat tiers se trouvait en rapports contractuels. Pour ce qui est du second groupe de traités, on prétend qu'ils obligent directement le territoire — c'est-à-dire l'Etat nouvellement constitué sur ce territoire — étant donné que ces traités ont été conclus au nom de ce territoire, la puissance administratrice agissant en son nom et étant habilitée à le faire. Toutefois, la population de ce territoire, c'est-à-dire le peuple qui a usé du droit à l'autodétermination et qui a créé l'Etat, n'a pas été consultée. Et même une consultation éventuelle n'est pas une garantie que ces traités ont été élaborés conformément à ses vœux, à ses intérêts et aux principes sur lesquels se fonde son droit à l'autodétermination. Nous estimons légitime de soutenir, comme le font la plupart des Etats créés par les populations des colonies émancipées, que la différence entre ces deux groupes de traités n'est qu'apparente, et que, dans les deux cas, nous nous trouvons en face de traités conclus, par sa volonté et en vertu de son propre pouvoir, par l'ancien souverain territorial, qui était étranger au peuple libéré même s'il tenait de la communauté internationale le mandat d'administrer et de représenter ledit territoire.

A ces deux groupes, les auteurs qui défendent les intérêts de l'ancien souverain ajoutent un troisième groupe comprenant les traités conclus avec des Etats tiers par l'administration locale du territoire aujourd'hui libéré et devenu Etat indépendant et souverain, mais sous l'égide de l'ancien souverain, c'est-à-dire du maître colonial ou de la puissance administrante. On soutient que l'administration locale représentait le territoire et sa population, et que le souverain territorial n'a fait qu'ajouter son autorisation à la volonté contractuelle des représentants de ce territoire, lui permettant ainsi de produire son effet international. Nous estimons légitimes les objections à ce groupe de traités en tant que traités survivant nécessairement à la cessation du règne de l'ancien souverain, car il est certain, ou du moins vraisemblable, que l'administration dépendante n'a pas été en mesure d'apprécier valablement les intérêts de la population du territoire et de les séparer des intérêts du maître colonial ou de la puissance administrante, ou du moins de son influence, condition de l'autorisation. C'est la raison pour laquelle nous ne faisons pas de ce groupe de traités un groupe spécial.

Pour nous, tous les traités existants représentent au moment de l'émancipation d'un territoire un tout indivisible et ils doivent être mis en harmonie avec le droit de l'Etat nouvellement créé et le droit de sa population à l'autodétermination. Ils ne doivent pas compromettre la libération et la volonté souveraine du peuple émancipé, pas plus qu'ils ne peuvent engager son sort pour l'avenir. Mais, dans la pratique, les Etats nés après la seconde guerre mondiale, au cours du processus de lutte pour la libération nationale et de l'action entamée par les Nations Unies aux fins de la réalisation du droit à l'autodétermination et à la décolonisation, n'ont pas résolu d'une manière identique la question de leur situation à l'égard des traités internationaux et autres obligations laissés derrière lui par l'ancien maître territorial, conquérant ou administrateur. Ils sont tous d'accord pour penser que les anciennes règles du droit international public sur la succession aux rapports

contractuels ne peuvent pas être appliquées, ou ne peuvent pas être appliquées en totalité, à la situation nouvelle, dans laquelle le problème territorial n'est pas résolu selon le principe de la légitimité de la possession du territoire, mais conformément à l'application du principe du droit des peuples à l'autodétermination. Considérant l'état de choses créé à cet égard, nous pourrions dire que d'une manière générale on se trouve en présence de quatre conceptions.

I. *Théorie de la* tabula rasa

La première et la plus radicale consisterait à appliquer le principe d'après lequel, du fait de l'émancipation d'un territoire et de la création d'un nouvel Etat souverain, il se produit, du point de vue contractuel, une situation de *tabula rasa* (table rase), ce qui veut dire que le nouvel Etat n'est en général pas lié par les anciens rapports contractuels et qu'il n'a hérité d'aucune obligation contractuelle. L'ancien souverain n'a pas agi au nom de la population mais en vertu de son pouvoir colonial ou d'administrateur; aussi, avec la cessation de ce pouvoir, ont disparu toutes les conséquences de l'état contractuel. Cette théorie répondrait le mieux aux conceptions sur le droit des peuples à l'autodétermination. En vertu de l'acte d'émancipation, toutes les traces du colonialisme disparaîtraient. Les défenseurs de cette théorie prétendent qu'elle ne représente aucune menace pour les Etats tiers, car ils sont à même d'établir avec le nouveau souverain des rapports contractuels pour autant qu'ils s'entendent d'un commun accord soit pour conclure de nouveaux traités, soit pour prolonger les anciens. Cependant, cette théorie provoque des objections de différents côtés, même de la part des défenseurs des intérêts du territoire émancipé. Les Etats tiers soutiennent qu'en vertu des traités antérieurs, ils ont acquis de bonne foi certains droits et que des situations légales ont même été créées au profit de ces Etats et de leurs habitants, alors que maintenant et d'un coup ils se trouvent dans une situation non contractuelle, voire illégale. Les tenants plus modérés de ces objections font remarquer que la *tabula rasa* ne peut produire d'effet, du moins en ce qui concerne les situations juridiques déjà acquises, qui doivent être respectées conformément aux traités qui étaient en vigueur avec l'ancien souverain au moment de la création du nouvel Etat. Il est certain que cette façon de penser n'est pas sans justification ni intérêt pratique, mais il est également hors de discussion que ces situations soi-disant légalement acquises, surtout les concessions et le droit d'établissement et de travail (qui sont des actes de colonisation) accordés par l'ancien souverain aux Etats étrangers, à leurs personnes morales de droit privé (le plus souvent aux grandes compagnies) et à leurs nationaux, représentent souvent un lourd héritage colonial au détriment de la liberté économique de l'Etat émancipé. Aussi ce prétendu respect provisoire des droits acquis en vertu des anciens traités représente-t-il, lui aussi, un jeu dangereux pour l'autodétermination, jeu qui ne peut être réglé uniformément. C'est la raison pour laquelle les défenseurs de la thèse de la table rase proposent d'examiner si les situations juridiques acquises sont ou ne sont pas en accord avec le droit du peuple libéré à l'autodétermination. Il est difficile d'établir des critères objectifs pour cette solution. Chaque peuple sait ce qui répond à sa volonté. C'est précisément parce que les critères objectifs sont incertains qu'il appartient à l'Etat nouvellement créé de décider lui-même si, et dans quelle mesure, il respectera les droits découlant des traités trouvés lors de son émancipation. Ce fait subjectif, à lui seul, prive ces droits de leur caractère contractuel et crée pour eux une nouvelle base — la concession du nouveau souverain, éphémère et précaire, le nouveau souverain pouvant revenir sur sa décision de tolérer de telles situations sur son territoire. La théorie de la table rase prive également l'Etat nouvellement créé de la possibilité de défendre ses droits et intérêts et ceux de ses citoyens sur le territoire des Etats tiers où jusque-là ils bénéficiaient d'une certaine condition juridique garantie, fondée sur les traités conclus entre cet Etat et le souverain territorial antérieur. Cela n'est que logique, les traités ne pouvant créer des droits au seul bénéfice d'une partie. On saurait encore moins retenir la thèse de certains défenseurs des intérêts des Etats émancipés, d'après laquelle le principe de la table rase ne doit pas être pris dans un sens absolu. Le nouvel Etat se libère des situations contractuelles qui ne sont pas en accord avec son émancipation et le droit de sa population à l'autodétermination, mais laisse en vigueur les dispositions contractuelles qu'il n'estime pas représenter la continuation du colonialisme. Un traité, cependant, forme un tout et il peut ou bien rester en vigueur, dans des conditions modifiées, ou bien cesser d'être en vigueur. Autrement, l'Etat émancipé se trouverait dans une situation plus favorable par rapport à l'Etat tiers contractuelle.

II. *Droit d'option portant sur la validité des traités*

D'après une autre conception, le nouvel Etat a le droit d'opter entre les traités qu'il a trouvés, c'est-à-dire qu'il a le droit de déclarer quels rapports contractuels ou, pour mieux dire, quels traités il se propose de maintenir en vigueur. En revanche, les traités cessant d'être en vigueur ne sont pas désignés dans cette déclaration. On part de l'hypothèse que le nouvel Etat est autorisé à choisir par voie d'option dans un sens positif, la cessation se produisant *ipso facto* du seul fait du non-maintien en vigueur. La pratique du droit international n'ignore pas cette institution. Les Traités de paix rédigés à la Conférence de Paris de 1946 contiennent une disposition analogue au profit des puissances victorieuses, qui avaient la faculté de garder en vigueur certains traités avec les puissances vaincues, les autres traités cessant automatiquement d'être en vigueur une fois passé le délai d'option. En théorie, on trouve que cette pratique est fondée sur la volonté des parties (reconnaissance de la partie vaincue exprimée dans le traité de paix et acte d'option par la puissance favorisée). Il est, cependant, très difficile d'établir une analogie quelconque avec cette institution. La question se pose de savoir pourquoi certaines parties contractantes sont placées dans une condition moins favorable que le nouvel Etat, pourquoi elles doivent être passives et subir l'option du nouvel Etat comme un fait juridique dont dépendraient leurs rapports contractuels. Il en est tout autrement de la pratique des traités de paix; dans ce cas, la partie vaincue a accepté par le traité l'obligation de respecter une telle option. Les partisans de cette théorie partent du juste point de vue que l'ancien souverain n'a pas pu obliger le nouveau souverain et que le nouvel Etat, conformément au droit de son peuple à l'autodétermination, est seul qualifié pour apprécier si les traités antérieurement conclus répondent à ses intérêts, autrement dit s'il désire assumer les obligations contenues dans lesdits traités. Ce n'est cependant pas le fondement du droit d'option. Les défenseurs de cette théorie s'appuient d'autre part sur la pratique de l'Organisation des Nations Unies concernant les traités multilatéraux. D'après cette pratique, le Secrétariat de l'Organisation reçoit du nouvel Etat les déclarations relatives aux obligations contractuelles découlant d'anciens traités précédemment en vigueur sur son territoire, acceptées par lui, ce qui permet au nouvel Etat d'assurer la continuité des rapports contractuels. Dans cette pratique des Nations Unies, il faut souligner particulièrement qu'il s'agit de traités multilatéraux auxquels peuvent adhérer tous les Etats, du moins tous les Etats Membres des Nations Unies. Les nouveaux Etats remettent les déclarations en question au Secrétaire général ou à un autre dépositaire, le plus souvent une fois qu'ils ont été admis aux Nations Unies. Les traités bilatéraux et plurilatéraux, qui ne sont pas ouverts à l'adhésion, ne sauraient être comparés à ces traités; c'est pourquoi cette pratique du Secrétariat ne peut pas contribuer à créer pour les autres partenaires contractuels l'obligation d'accepter le droit des nouveaux Etats à l'option. Nous devons, cependant, attirer l'attention sur certaines caractéristiques de cette pratique des nouveaux Etats dans le cadre des Nations Unies. Ils considèrent avant tout qu'ils continuent le rapport contractuel établi par le souverain territorial antérieur, c'est-à-dire qu'ils maintiennent la continuité en ce qui concerne la validité du traité. Le Secrétariat de l'Organisation, en sa qualité de dépositaire, envoie ces déclarations aux Etats parties au traité. Nous ignorons si un Etat, partie au traité, a fait remarquer qu'il s'agit là, non de la continuation du rapport contractuel, mais de l'adhésion du nouvel Etat. La question de savoir s'il faut reconnaître juridiquement la continuité et considérer que le traité est valable pour le nouvel Etat en vertu du rapport contractuel avec le souverain territorial antérieur peut avoir une valeur de fait. S'il s'agit de la confirmation de l'obligation contractuelle avec effet rétroactif, effet courant à partir du jour de la création du nouvel Etat, donc *ex tunc*, cette confirmation est-elle en général nécessaire et que deviennent les traités pour lesquels cette confirmation n'a pas été

donnée ? Est-ce que cela signifie que depuis la création du nouvel Etat jusqu'au dépôt de la déclaration de confirmation, l'ancien traité est en vigueur également pour le nouvel Etat, ou bien qu'il est *in suspenso* par rapport à cet Etat, mais qu'il reçoit un effet rétroactif par l'acte de confirmation ? Cela signifierait que le droit d'option existe réellement pour les nouveaux Etats, du moins lorsqu'il s'agit des traités multilatéraux ouverts. Cependant, bien qu'il n'y ait pas eu de remarques faites dans ce sens au Secrétariat — ou du moins elles ne sont pas parvenues à notre connaissance — dans la pratique, d'après certaines conceptions, il n'y a pas de continuité quant à la validité de l'ancien traité; la nouvelle déclaration représente l'adhésion au traité ouvert, cet acte d'adhésion ne se fondant pas sur le rapport contractuel antérieur mais sur la nouvelle qualité de l'Etat émancipé, qualité d'Etat, voire même de Membre des Nations Unies et sur le caractère du traité lui-même auquel peuvent adhérer tous les Etats ou tous les Etats Membres des Nations Unies. Il nous semble que l'Union postale universelle a admis ce second point de vue et qu'elle a, dans chaque cas analogue, engagé la procédure pour l'admission du nouvel Etat et son adhésion à la Convention postale universelle. Nous n'avons pas pu établir si, dans l'intervalle entre la création du nouvel Etat et l'admission du territoire en question, ce dernier était considéré comme territoire auquel était appliqué le régime contractuel de l'Union postale universelle. D'après nos informations, c'était un rapport *de facto* et non un rapport *de jure*, c'est-à-dire que le régime universel était appliqué dans les rapports postaux, mais le nouvel Etat ne pouvait pas être considéré en rapport contractuel conformément à l'ensemble des conventions postales internationales. Il résulte de tout ce qui précède que la thèse d'après laquelle le nouvel Etat aurait un droit d'option quant aux rapports contractuels qui seront appliqués à son territoire en vertu des traités conclus par le souverain territorial antérieur n'apparaît guère fondée, car elle placerait le nouvel Etat dans une situation privilégiée par rapport à l'autre partie contractante et bouleverserait de ce fait le principe de l'égalité des parties contractantes. Inversement, si nous voulions assurer cette égalité contractuelle des parties, nous devrions reconnaître le droit d'option aussi bien au nouvel Etat qu'à son partenaire. Il ne s'agirait plus en réalité du droit d'option mais plutôt de la possibilité d'une prolongation expresse ou tacite des rapports contractuels. Ce serait en fait la troisième conception que nous mentionnons plus loin.

En ce qui concerne la thèse de l'option, nous devons mettre en évidence encore une variante. Les défenseurs de cette thèse posent le problème de la divisibilité des traités : les traités conclus par l'ancien souverain territorial contiennent souvent des dispositions utiles au nouvel Etat et à sa population, alors que ces mêmes traités renferment d'autres dispositions non conformes à leurs intérêts, au but du droit d'autodétermination et à la situation du nouvel Etat indépendant. Ils considèrent que le nouvel Etat peut conserver les parties d'un traité qui constituent des rapports normaux entre les Etats et rejeter celles qui portent le sceau du colonialisme ou bien sont en désaccord avec des rapports contractuels égaux et normaux. Cette tendance est indubitablement conforme aux principes découlant de la Charte et de la politique des Nations Unies, mais, juridiquement, il serait impossible d'admettre cette sorte spéciale de droit d'option, qui comporterait un double caractère potestatif au profit du nouvel Etat. Le premier concernerait le droit même d'option, dont il est inutile de reparler, cette question ayant été examinée dans le précédent alinéa. Le second caractère potestatif se refléterait dans le droit d'appréciation du nouvel Etat à ne conserver que certaines parties du traité antérieur. Cela ne ferait que bouleverser encore davantage l'équilibre contractuel, étant donné que toutes les dispositions défavorables ne portent pas forcément le sceau de l'héritage colonial, les rapports contractuels connaissant souvent des clauses représentant une sorte de compensation pour les privilèges consentis par d'autres dispositions. Il va de soi que la revision de pareilles dispositions ne pourrait être opérée que du commun accord des parties contractantes et, en cas d'accord, par le consentement tacite de l'autre partenaire contractuel. Il ne s'agit plus de l'exercice du droit d'option mais d'une confirmation et modification du rapport contractuel antérieur, c'est-à-dire d'un nouveau traité modifiant l'ancien et la question de savoir s'il s'agit de la continuation de l'ancien traité ou bien de la création d'un rapport contractuel nouveau est sans intérêt en l'occurrence.

A propos de la thèse de l'option, une autre question importante qui se pose dans la pratique pour l'exercice du droit d'option du nouvel Etat, même lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux ouverts, est la suivante : à l'occasion de la déclaration d'option, par laquelle l'ancien traité est maintenu en vigueur avec continuité juridique, le nouvel Etat a-t-il la faculté d'assortir sa déclaration de conditions prévoyant la suppression ou l'adjonction de réserves se rapportant au traité dont la continuation de validité est confirmée ? Nous estimons qu'il n'y a pas de difficulté en ce qui concerne la suppression des réserves faites par le souverain territorial antérieur touchant l'application du traité sur le territoire représenté maintenant par le nouvel Etat. Les réserves faites dans les traités peuvent être levées ou bien révoquées par la partie contractante. Au point de vue de la continuité, la question se pose tout de même. L'état contractuel continue, mais nous pensons que l'effet de la réserve cesse en pareil cas le jour de la présentation au dépositaire de la déclaration de retrait de la réserve, et non point le jour de la création du nouvel Etat. Le retrait de la réserve produit son effet conformément aux prescriptions sur la force juridique de telles déclarations et au moment de la notification. Cela veut dire que les Etats tiers ne seraient pas obligés de reconnaître au nouvel Etat et à ses sujets les droits suspendus dans l'intervalle par suite de l'existence de la réserve. En revanche, la situation est beaucoup plus difficile en ce qui concerne la formulation de réserves par le nouvel Etat, quand de telles réserves n'ont pas été formulées par l'ancien souverain territorial. Il est certain que la réserve touche à la substance des obligations découlant du traité et qu'en pareil cas, il ne s'agit pas de la confirmation de l'ancien état contractuel, mais de l'établissement d'un état nouveau. De toute façon, du jour de la formulation de la réserve, c'est-à-dire du jour où elle produit son effet, il faut considérer que le nouvel Etat a adhéré au traité sous condition de la réserve. La réserve, de toute manière, produit son effet *ex nunc*. Qu'advient-il, cependant, au cas où la réserve est contestée ? Doit-on considérer en pareil cas que le nouvel Etat a confirmé l'ancien rapport contractuel et qu'il produit son effet vis-à-vis de lui sans égard au sort de la réserve ? Ou bien, au contraire, faut-il considérer que sa déclaration constitue une acceptation ou une adhésion au traité, selon le cas, sous réserve que la déclaration d'accession au rapport contractuel fasse corps avec la condition contenue dans la disposition relative à la réserve, de sorte que le nouvel Etat a le droit de subordonner son adhésion au traité au sort de la réserve, pour autant qu'il ne renonce pas lui-même à la réserve si celle-ci n'est pas adoptée ? Il est difficile de prendre fermement position sans examen de cas concrets et en l'absence d'une pratique stable en la matière. Toutefois, la pratique reconnaît en principe aux nouveaux Etats le droit de formuler les réserves nécessaires à condition que soit confirmé le rapport contractuel existant jusque-là. La plupart des Etats ne considèrent pas cette confirmation comme un acte de prolongation du rapport contractuel mais l'assimilent à l'adhésion et permettent que, bien que le délai pour la formulation des réserves soit passé (dans les limites permises dans le traité), le nouvel Etat puisse utiliser l'institution des réserves. Cela se justifie par le fait que le nouvel Etat n'a pas pu utiliser dans le délai prévu son droit de formuler des réserves, pour la simple raison qu'il n'existait pas encore à ce moment. Le fait que cela n'a pas été accompli par l'ancien souverain territorial n'est pas considéré comme décisif, les intérêts de ce dernier et l'observation de la portée des obligations contractuelles n'étant pas nécessairement en accord avec les intérêts et les conceptions du nouvel Etat, voire les nécessités et les circonstances qui s'imposent à lui. Cette tolérance s'accorde avec le respect du droit de la population du nouvel Etat à l'autodétermination et avec le désir de voir un aussi grand nombre d'Etats que possible prendre part aux accords multilatéraux ayant vocation à l'universalité, même si cette participation est limitée par les conditions de la réserve; il va sans dire que cette réserve doit être recevable ou conforme à l'essence et au but du traité.

III. *Idée de continuation avec droit à dénonciation*

La troisième conception est beaucoup plus simple. Elle part de l'idée de la succession générale à l'ancien souverain territorial et à son gouvernement par le nouvel Etat et ses organes gouvernementaux. Cette conception a pour but d'empêcher que le nouveau territoire ne se trouve sans rapports contractuels avec les Etats tiers, ce qui, dans certaines circonstances, pourrait le placer dans

une situation illégale. On considère, cependant, que le nouvel Etat ne se trouve pas de ce fait dans une situation sans issue, car cet Etat, d'une part, et son partenaire contractuel, d'autre part, peuvent, en vertu des traités hérités et dans le délai normal de dénonciation, dénoncer les traités qu'ils ne désirent pas conserver en vigueur. On voit apparaître deux périodes pour les traités dénoncés : la première allant de la création du nouvel Etat à l'échéance du délai de dénonciation, lorsque celle-ci commence à produire son effet, et la seconde partant de l'effet de la dénonciation. Dans la première période, les traités sont présumés en vigueur et cette présomption reste immuable. La dénonciation ne prouve pas que le traité n'est pas en vigueur, mais confirme plutôt qu'il est en vigueur et qu'il cessera de l'être lorsque la dénonciation sera devenue opérante. Dans la deuxième période, l'effet du traité cesse, mais cette cessation est *ex nunc*, c'est-à-dire à partir du moment où la dénonciation commence à produire son effet et non point *ex tunc*, c'est-à-dire à partir du moment de la création du nouvel Etat. La conception opposée, tendant à conférer l'effet *ex tunc* à la dénonciation, signifierait un retour à la thèse de l'option, mais de l'option dans un sens négatif, comme certains nouveaux Etats ont essayé d'expliquer l'effet de leur dénonciation des traités hérités. Cela ne signifierait qu'une chose : que le nouvel Etat a le droit d'option en écartant certains des traités existants. Nous pensons que ce n'est pas de cela qu'il s'agit et que, selon cette hypothèse, tous les traités existants demeurent en vigueur. Cette conception s'est heurtée à des objections très sérieuses et fondées, à savoir qu'elle n'est pas conforme au fait de la création du nouvel Etat, résultant de l'utilisation du droit des peuples à l'autodétermination. A supposer même que le nouvel Etat désire rester en rapports contractuels avec les anciens partenaires de l'ancien souverain territorial, il est certain qu'il y a des dispositions dans les anciens traités — et même des traités entiers — qui ne répondent pas à la situation politique et au statut du nouvel Etat indépendant. Il en va même ainsi de certaines dispositions soi-disant statutaires du territoire ou de certaines dispositions soi-disant réelles ou d'ordre local. L'ancien partenaire peut-il, après la création du nouvel Etat indépendant, exiger que cet Etat respecte les dispositions qui sont en opposition avec sa situation d'Etat indépendant ? Nous estimons justifiée et fondée en droit l'attitude de certains nouveaux Etats qui, tout en reconnaissant en principe l'état contractuel existant, refusent de se considérer liés exceptionnellement par les traités qui sont en désaccord avec les obligations générales d'ordre contractuel et nous pensons qu'ils sont en droit de se refuser à reconnaître la validité de telles règles contractuelles. Ces règles sont périmées, c'est-à-dire ne répondent plus aux rapports internationaux et cessent d'être valables sans qu'il y ait à invoquer la clause *rebus sic stantibus*. A ce point de vue, il y a toujours des situations non éclaircies et si elles s'éclaircissent progressivement ce n'est pas sans difficulté ni résistance de la part des Etats tiers, bénéficiaires des dispositions contractuelles de cette catégorie. Cependant, cet apaisement et cet éclaircissement vont pratiquement dans le sens de l'adaptation de l'Etat contractuel aux principes des Nations Unies et du respect de l'indépendance du nouvel Etat, c'est-à-dire dans le sens de la situation nouvellement créée, pour autant, bien entendu, que le gouvernement du nouvel Etat soit tenace et capable de défendre les intérêts de son peuple.

IV. *Droit au délai de réflexion*

La quatrième conception n'est qu'une modification de la précédente. C'est la conception exposée par le gouvernement de la République du Tanganyika dans une déclaration générale communiquée au Secrétaire général des Nations Unies. Dans cette déclaration, le Tanganyika reconnaît la validité de toutes les obligations contractuelles acceptées pour son territoire par l'ancien souverain territorial, mais limite les obligations qui en découlent pour lui à la période de deux années à venir. En pratique, c'était une invitation aux partenaires contractuels à régler avec le Gouvernement du Tanganyika, par voie bilatérale, dans un délai de deux ans, leurs rapports contractuels pour autant qu'ils ne désirent pas que la déclaration mentionnée produise à leur égard l'effet d'une dénonciation générale de tous les traités. Une telle déclaration représente en même temps une communication du Gouvernement du Tanganyika signifiant que, dans un délai de deux ans, il exercera une option quant aux traités multilatéraux qu'il désire maintenir en vigueur. Cette théorie, appelée théorie du « temps de la réflexion » (c'est ainsi que nous l'avons appelée lors d'une discussion au sein de la Commission du droit international), peut être critiquée à plusieurs points de vue. Le Tanganyika ne se réserve-t-il pas le droit de considérer tous les traités comme prolongés pour deux ans à partir du jour de sa déclaration, sans autorisation pour ses partenaires contractuels de faire les dénonciations nécessaires et voulues avant l'expiration de cette période ? Nous pensons qu'il ne pourrait pas poser une telle question ni forcer les autres partenaires contractuels à rester en rapports contractuels avec lui alors qu'ils ne le désirent pas. La question se pose ensuite de savoir si le Tanganyika, moyennant cette déclaration, a assumé aussi les obligations des traités devant être considérés comme incompatibles avec son nouveau statut. Nous sommes d'avis que cette déclaration ne couvre pas la validité des traités dits absolvants, car leur non-validité n'intervient pas en vertu de la volonté des parties contractantes mais en vertu de circonstances objectives. Enfin, la question s'est posée ouvertement de savoir si, en ce qui concerne les traités multilatéraux, l'institution de l'adhésion provisoire ou du maintien en vigueur provisoire existe, et même si cela est possible, ce qui adviendra des traités pour lesquels le Tanganyika n'aurait, dans le délai de deux ans depuis sa déclaration, ni confirmé la prolongation de sa participation à l'état contractuel, ni fait de déclaration de dénonciation, aux fins d'en éliminer les effets à son égard. En outre, la question a été posée de savoir si le Tanganyika était autorisé à dénoncer ces traités dans le délai de dénonciation avec effet avant l'échéance de deux ans à partir du jour de la déclaration, réduisant ainsi le délai pendant lequel il s'est engagé à respecter les obligations contractuelles assumées.

V. *Autres situations*

Il est incontestable que l'on pourrait construire d'autres hypothèses concernant le sort des traités existant au moment de la création du nouvel Etat. On a exposé devant la Commission du droit international les difficultés dans lesquelles se trouvent les nouveaux Etats en ce qui concerne le sort des traités existants et les hésitations qu'ils éprouvent lorsqu'il s'agit d'appliquer des règles juridiques sur la succession d'Etats en cas de création de nouveaux Etats dans le cadre du régime juridique institué par la Charte des Nations Unies et des lignes générales de la politique des Nations Unies touchant la liquidation des régimes coloniaux. Ils n'ont pas développé en détail leurs thèses, mais ils ont mis en évidence que maintes règles du soi-disant droit classique ne s'accordent pas avec la situation actuelle et qu'il faudrait, par une rapide codification des règles du droit international sur la succession d'Etats et de gouvernements, arriver à des solutions pour les cas où surviennent des conflits entre les prétentions des nouveaux Etats et les réclamations des partenaires contractuels des anciens souverains territoriaux lorsqu'ils exigent que les nouveaux Etats respectent à tout prix les obligations contractuelles existant au moment de l'accession à l'indépendance, sans égard au rapport du contenu de ces dispositions contractuelles avec l'état de choses nouvellement créé et avec l'exercice du droit à l'autodétermination.

Conclusions générales

Nous sommes d'accord pour penser que c'est là un des problèmes les plus actuels du droit international public. Nous sommes profondément convaincus qu'il faudrait le résoudre en combinant les règles du droit international classique et les règles découlant des conceptions modernes. Il faudrait donc créer des règles dans l'esprit de l'évolution progressive du droit international. Cela rendra certainement nécessaire de reviser de vieilles conceptions et de se rapprocher d'autres institutions du droit international contemporain et de la pratique internationale qui exige que les raisonnements purement juridiques soient mis en accord non seulement avec les tendances existant lors de la création de nouveaux Etats, mais aussi avec celles qui visent à l'élimination de toutes les survivances du régime colonial. En d'autres termes, il faudrait que tout soit conçu dans l'esprit de la politique de décolonisation, mais d'une politique de décolonisation qui épargne aux nouveaux Etats les difficultés de l'émancipation chèrement payée.

A ce propos, l'une des difficultés des nouveaux Etats provient du fait que la plupart d'entre eux ont, au moment de leur émancipation, conclu une série de traités avec l'ancien souverain territorial, de l'attitude duquel dépendait souvent le moment auquel l'émancipation produirait ses effets. Ces traités représentaient en partie le rachat

de la liberté vis-à-vis du maître d'hier, en partie des stipulations au profit d'un tiers, c'est-à-dire des dispositions sur les obligations du nouvel Etat à l'égard des partenaires contractuels du souverain territorial antérieur. Les deux sortes de dispositions tendaient à assurer les droits acquis ou leur validité dans le futur régime d'indépendance du territoire émancipé. Ces dispositions ne sont pas seulement de nature juridique et économique mais, dans certains cas, elles sont d'ordre politique, voire militaire (adhésion obligatoire à certains traités, groupements politiques, fédération d'Etats, alliances militaires, bases pour forces armées). La question se pose sérieusement de savoir si ces traités ont force obligatoire pour les Etats nouvellement créés. Bien que leur conclusion ait été la conséquence d'entretiens politiques, bien que certains d'entre eux aient été stipulés avant la proclamation de l'indépendance et signés après (mais le plus souvent avant le retrait des troupes de l'ancien maître), il est difficile de dire qu'il s'agit là d'obligations contractuelles internationales librement acceptées et que ceux qui ont signé ces traités au nom du nouvel Etat soient les véritables représentants du nouvel Etat souverain et de son peuple. (La pratique a confirmé dans plus d'un cas que ces soi-disants gouvernements de transition étaient les organes de l'ancien maître, ou bien représentaient l'équipe de forces réellement nationales que l'ancien maître avait choisie pour lui remettre le pouvoir, unissant ainsi son intérêt avec l'intérêt de cette équipe, devenue dirigeante.) Les conflits concernant le caractère obligatoire de cette sorte de traités naissent après un certain temps de pratique de l'indépendance, après le renforcement du régime et le transfert de l'administration de l'Etat aux mains des authentiques représentants du peuple. Ces litiges naissent souvent, dans la pratique, une fois passée la première euphorie due à la joie de l'indépendance, lorsque l'on commence à réfléchir sur son prix et sur les exigences que les bénéficiaires de ces traités invoquent, continuant le système colonial déguisé d'exploitation et d'influence. C'est alors que l'Etat émancipé invoque le désaccord existant entre leurs dispositions et les principes de la Charte des Nations Unies régissant les rapports entre Etats, et la situation d'un Etat souverain et égal en droits. D'autre part, les bénéficiaires de ces dispositions prétendent que chacun de ces traités a été conclu librement, sans aucune pression physique, qu'il ne représente pas un traité hérité de l'ancien souverain mais un traité nouveau conclu avec les représentants de l'Etat indépendant. C'est pourquoi ils exigent sa pleine application selon le principe *pacta sunt servanda*. Nous ne sommes pas d'avis qu'il faille décider du sort de ces traités d'une manière absolument uniforme et les proclamer non valables *a priori*. Nous pensons que ces traités appartiennent à une catégorie spéciale, qu'il faut considérer qu'ils peuvent rentrer dans le groupe de traités attaquables, que les traités tout entiers — ou certaines de leurs clauses — peuvent être attaqués si l'on arrive à démontrer qu'ils sont incompatibles avec le statut de l'Etat indépendant et qu'ils représentent la continuation d'une influence particulière et inégale au profit de l'ancien souverain territorial, ou bien au profit des Etats tiers qui ont abusé de leur pouvoir et de leur influence. Selon nous, ces traités devraient être considérés comme suspendus en vertu de l'objection de l'Etat menacé, et leur légitimité devrait être appréciée par la Cour internationale de Justice ou par un organe politique dans le cadre des Nations Unies. C'est là une catégorie spéciale de traités qui ne devrait pas être négligée.

Notre contribution n'a qu'un but : montrer que la création de nouveaux Etats en vertu de l'application du droit des peuples à l'autodétermination a posé en droit international un nouveau problème, qui consiste à examiner, à la lumière des principes des Nations Unies, le sort des traités internationaux appliqués au territoire libéré jusqu'au moment de l'émancipation, et à placer effectivement le nouvel Etat dans une situation d'entière indépendance politique, économique et sociale vis-à-vis de l'ancien maître colonial ou de la puissance chargée de la tutelle.

DOCUMENT DE TRAVAIL

Présenté par M. Manfred LACHS [30]

1. Par une décision prise à sa quatorzième session (A/5209, par. 72), la Commission du droit international a demandé aux membres de la Sous-Commission de soumettre des mémoires individuels en vue de faciliter l'examen de la question lors de la réunion devant se tenir du 17 au 25 janvier 1963.

2. Ces mémoires devaient « porter principalement sur l'étendue du sujet et la manière d'aborder l'étude » de la succession d'Etats et de gouvernements.

3. L'auteur du présent document a été chargé de préparer « un document de travail contenant un résumé des idées exprimées dans les rapports individuels ».

Il a reçu des mémoires rédigés par les membres suivants de la Sous-Commission : M. Milan Bartos, M. Erik Castrén, M. T. O. Elias, M. Shabtai Rosenne et M. Abdul H. Tabibi.

Dans le présent document il s'est donc efforcé de résumer les idées exprimées dans les cinq mémoires susmentionnés.

I. *Observations préliminaires*

Les auteurs des mémoires semblent être d'accord pour penser qu'il faut consacrer une attention particulière aux problèmes de succession résultant de l'émancipation de nombreux pays et de la naissance d'un très grand nombre d'Etats après la seconde guerre mondiale. Il est donc suggéré de traiter tout particulièrement les questions intéressant les nouveaux Etats et d'examiner l'ensemble du sujet à la lumière des exigences du monde contemporain. Les quelques divergences de vues qui se manifestent portent sur l'importance relative qu'il faut attacher à ces problèmes et la place qu'il faut leur accorder. Il ne semble guère douteux que cet aspect influe beaucoup sur la manière d'aborder l'ensemble du problème tel qu'il est envisagé dans les différents mémoires.

II. *Etendue du sujet*

1. *Succession d'Etats et de gouvernements : s'agit-il d'une seule question ou de deux questions distinctes ? Question de priorité.*

Le problème a été soulevé au cours des débats préliminaires qui se sont déroulés à la Commission et fait l'objet d'un examen plus approfondi dans les documents présentés.

Il y a lieu de retenir les points de vue suivants :

A. *Thèse préconisant la division des deux sujets et de l'ajournement de l'étude de la succession de gouvernements*

Arguments :

a) Certains des problèmes que soulève le second sujet sont clairs (tel, par exemple, celui de l'identité et de la personnalité de l'Etat), tandis que d'autres sont trop complexes (par exemple, celui que posent les gouvernements insurrectionnels).

b) Le second sujet touche aux problèmes de la responsabilité et de la reconnaissance qui feront l'objet d'une étude distincte.

c) Le problème ne présente pas une importance primordiale.

B. *Thèse préconisant l'étude des deux questions comme constituant un seul sujet*

Arguments :

a) L'Assemblée générale a considéré ces deux questions comme constituant un seul sujet ou « du moins, a voulu que les travaux à entreprendre par la Commission du droit international portent sur un sujet unique, groupant les éléments intéressants des deux chapitres classiques en matière de succession ».

b) Etant donné l'évolution actuelle, notamment la création d'un si grand nombre d'Etats indépendants, « il est permis de douter des chances de succès d'un projet » reposant sur une distinction de caractère technique entre la succession d'Etats et la succession de gouvernements.

C. *Thèse préconisant l'octroi de la priorité au sujet de la succession d'Etats et l'étude de la succession de gouvernements en relation avec le premier sujet*

Cette procédure est suggérée à titre de compromis pour répondre aux vœux exprimés par ceux qui estiment que les deux questions sont étroitement liées.

D. *Thèse préconisant la concentration des travaux sur les problèmes de succession d'Etats qui résultent de l'application du principe de l'autodétermination*

[30] Initialement distribué sous la cote A/CN.4/SC.2/WP.7.

Cette proposition se fonde sur la doctrine selon laquelle un grand nombre de problèmes nouveaux et jusqu'ici inconnus se sont posés à la suite de la création de nouveaux Etats en vertu du principe de l'autodétermination énoncé dans la Charte des Nations Unies et doivent être résolus de toute urgence.

2. *Délimitation du sujet*

A. *Rapports avec d'autres sujets inscrits à l'ordre du jour de la Commission du droit international*

a) Droit des traités

Il est souligné que la succession en matière de traités pourrait être examinée dans le cadre du rapport sur le droit des traités (le Rapporteur spécial sur le droit des traités n'a pas exprimé de vues précises sur ce point). Il semble toutefois que l'opinion commune penche pour l'insertion de cette question dans le cadre de la succession d'Etats. Il est indiqué cependant que les conceptions sur lesquelles la Commission du droit international s'est fondée pour l'étude du droit des traités faciliteraient l'examen du sujet (il est fait notamment mention des articles 8 et 9 du projet de 1962). Il est également indiqué que la classification des traités que la Commission du droit international n'a pas voulu accepter jusqu'ici revêt une importance particulière.

b) Responsabilité

Cette question étant inscrite à l'ordre du jour de la Commission du droit international, il convient de veiller tout particulièrement à éviter les chevauchements.

c) Coordination des travaux des trois Rapporteurs spéciaux

Pour la raison qui vient d'être indiquée, il est recommandé que les trois Rapporteurs spéciaux (sur le droit des traités, sur la responsabilité des Etats et sur la succession d'Etats) se tiennent en contact étroit et coordonnent leurs travaux.

B. *Exclusion de certains problèmes*

L'attention de la Sous-Commission est appelée sur la nécessité d'éliminer toute une série de questions et de les laisser en dehors du cadre de l'étude à entreprendre. Il est fait particulièrement mention des problèmes qui relèvent du paragraphe 7 de l'Article 2 de la Charte des Nations Unies. Parmi les questions à exclure, on peut relever les suivantes :

a) Les effets de la création d'un nouvel Etat sur le système juridique interne;

b) La question des droits et obligations découlant des dispositions du droit privé ou public dans les rapports entre les individus ex-sujets de la puissance métropolitaine et le nouveau gouvernement;

c) Les contrats, la responsabilité contractuelle, les dettes intérieures, les obligations et franchises fiscales concernant les personnes qui ont acquis la nationalité du nouvel Etat.

3. *Division du sujet*

A. *Plan général*

Il est proposé que le plan général comporte les rubriques suivantes :

a) La succession en matière de traités;

b) La succession à la qualité de membre des organisations internationales;

c) La succession à des droits et obligations découlant d'autres sources que des traités (concernant les individus);

d) La succession entre organisations internationales;

e) Les procédures de règlement des différends par voie judiciaire.

B. *Division détaillée du sujet*

Divers critères sont suggérés qui sont, dans l'ensemble, ceux auxquels on a traditionnellement recours :

a) Critères fondés sur l'origine de la succession :
Disparition de l'Etat;
Naissance d'un nouvel Etat;
Changements territoriaux affectant les Etats existants.

b) Critères fondés sur la source des droits et obligations :
Traités;
Biens;
Contrats en général;
Droits de concession;
Servitudes;
Droit public (problèmes administratifs et de nationalité);
Responsabilité non contractuelle.

c) Critères fondés sur les effets territoriaux :
A l'intérieur du territoire de l'Etat intéressé;
A l'extérieur dudit territoire.

d) Critères *ratione personae :*
Droits et obligations dans les rapports entre Etats directement intéressés;
Droits et obligations à l'égard d'autres Etats;
Droits et obligations des ressortissants des anciens Etats métropolitains;
Droits et obligations des ressortissants des Etats tiers.

III. *Manière d'aborder le sujet*

1. *Point de départ — état actuel du droit en matière de succession*

Cette question est nettement exposée dans l'un des mémoires : « il n'existe pas d'accords généraux sur la succession d'Etats et le droit coutumier international lui-même est déficient sur ce point ».

2. *Objectifs à atteindre*

Elaboration de réponses détaillées à la question suivante : dans quelle mesure l'Etat successeur est-il lié par les obligations de son prédécesseur et dans quelle mesure doit-il bénéficier des droits appartenant à ce dernier ?

Une indication très générale de la manière dont ce problème peut être résolu est donnée dans la formule suivante : « L'étude de la succession d'Etats doit être circonscrite; elle doit porter sur tous les principaux éléments qui sont à prendre en considération pour mettre au point des procédés pratiques permettant de résoudre les difficultés. »

3. *Critères directeurs*

Ces critères présentent une importance primordiale car c'est d'eux que dépend l'orientation des travaux futurs. Les critères mentionnés sont les suivants :

a) La nécessité d'accorder une importance toute particulière au principe de l'autodétermination et aux intérêts des Etats qui ont nouvellement accédé à l'indépendance.

b) Le principe du respect des droits économiques, privés ou acquis, et de leurs effets sur la succession. Dans un cadre plus général : le rapport entre ce qui change et ce qui demeure.

c) L'importance qu'il faut attacher au facteur temps : pendant combien de temps les effets de la succession jouent-ils après l'acquisition de l'indépendance ? Pour combien de temps limitent-ils la liberté d'action du nouvel Etat ?

4. *Codification ou développement progressif*

Les auteurs des mémoires semblent d'accord pour penser que certains des anciens principes devraient être revisés à la lumière de l'évolution récente. A ce propos, plusieurs suggestions sont présentées, dont l'une préconise d'étudier la question de manière souple et empirique, car cette méthode offre « une base rationnelle pour le maintien de l'intégrité du droit international et permet de tenir dûment compte des réalités de la vie internationale ».

5. *Traités*

Les problèmes de succession que posent les traités retiennent spécialement l'attention des auteurs de mémoires.

A. *Succession universelle et succession particulière*

La doctrine de la succession universelle suscite de nombreuses objections tant pour des raisons théoriques que pour des raisons d'ordre pratique. On fait observer, en se référant à la pratique récente, que bon nombre des traités en cause sont même ignorés des nouveaux Etats, que l'on a pu dire de certains d'entre eux qu'ils constituent des « modèles de rédaction évasive » et qu'il en est qui ont engendré des situations extrêmement complexes et confuses (on cite à cet égard l'exemple du Congo et du Katanga).

D'une part, nier le principe de la succession aux traités, c'est libérer le nouvel Etat de lourdes obligations, mais c'est aussi le

priver de la jouissance de nombreux droits dont il peut vouloir bénéficier. D'autre part, l'on fait observer que maintenir en vigueur certains des traités territoriaux équivaudrait à enlever aux nouveaux Etats leur droit à l'autodétermination et notamment le droit de disposer librement de leurs ressources naturelles.

Certains des auteurs soulèvent d'importantes questions de principe ainsi que des points de détail et proposent des solutions concrètes.

B. *Types de traités*

a) Les traités conclus par l'ancien souverain au nom de tous les territoires placés sous sa juridiction, ou appliqués au territoire dont il s'agit en vertu d'une clause coloniale;

b) Les traités conclus au nom du territoire par l'ancien souverain agissant en tant que puissance exerçant la tutelle, en tant que puissance protectrice, etc.

c) Les traités conclus par l'administration locale du territoire devenu indépendant, mais sous l'égide de la puissance métropolitaine.

L'auteur du mémoire en question se refuse à admettre une différence entre ces types de traités qui, selon lui, présentent tous la même caractéristique : avoir été conclus par l'ancien souverain, qui était étranger au pays émancipé.

d) Le même auteur assimile à ces traités un quatrième type d'instrument : les traités conclus entre l'ancien souverain et le nouvel Etat à la veille de l'accession de ce dernier à l'indépendance ou immédiatement après (ces traités portent surtout sur des questions économiques, politiques et militaires).

A cet égard, il note que quatre conceptions se font jour :

a) La théorie de la table rase — le nouvel Etat n'est lié par aucun traité et n'a hérité d'aucune obligation contractuelle;

b) La théorie du droit d'option portant sur la validité des traités (ici, une analogie est faite entre les dispositions des Traités de paix de 1946 et la pratique des Nations Unies concernant les traités multilatéraux);

c) La théorie fondée sur l'idée de continuité avec droit de dénonciation;

d) La théorie du droit au délai de réflexion (le cas récent du Tanganyika est cité à titre d'exemple).

L'auteur souligne les aspects positifs et négatifs de chacune de ces théories.

C. *Les conséquences de la présomption simple selon laquelle le nouvel Etat assume les obligations découlant du traité*

Dans quelle mesure la clause générale du type habituel, lorsqu'elle est acceptée par le nouvel Etat, le lie-t-elle à l'égard des accords souscrits par l'ancien souverain ?

Tels sont certains des problèmes parmi les plus importants qui sont évoqués dans les différents mémoires.

6. *La forme que devra prendre le travail définitif de la Commission*

Les mémoires contiennent à cet égard certaines suggestions qui méritent d'être relevées.

A. *Convention multilatérale*

On souligne les avantages qui s'attachent à la rédaction d'une convention multilatérale : ce genre d'instrument a une valeur pratique plus grande et constitue un moyen plus facile d'attirer plus complètement de nouveaux Etats dans le champ du droit international.

B. *Plusieurs traités* (présentant différentes variantes ou formulant de simples recommandations)

Cette solution est envisagée pour parer aux difficultés que pourrait susciter la rédaction d'une convention multilatérale unique en raison du caractère politique des questions en jeu et de l'absence d'une pratique établie en la matière.

C. *Recueil de principes ou de règles types pouvant servir de guide aux Etats, et qui serait approuvé par l'Assemblée générale*

Cette solution est préconisée en raison des considérations suivantes :

a) La plupart des problèmes ont essentiellement trait à des relations bilatérales, « de sorte qu'il n'est pas indiqué, pour les résoudre, de procéder par voie de convention multilatérale générale »;

b) Le nombre des Etats intéressés est limité : il se compose d'environ 50 Etats successeurs, d'une part, et de quelques anciens Etats métropolitains, de l'autre;

c) Les problèmes pratiques se règlent actuellement par voie d'accords bilatéraux, ce qui réduit le travail de codification à la formulation d'une série de règles supplétives.

IV. *Divers*

Les mémoires contiennent d'autres suggestions et recommandations. Il convient de relever celles qui concernent l'organisation des travaux futurs de la Commission du droit international dans le domaine considéré :

A. La Sous-Commission doit demeurer en fonctions même après la désignation du Rapporteur spécial;

B. Outre les documents qu'il a déjà présentés, on devrait demander au Secrétariat de préparer :

a) Un exposé analytique des éléments d'information contenus dans les réponses des gouvernements;

b) Un document de travail relatif à la pratique suivie en matière de succession par les institutions spécialisées et d'autres organisations internationales.