

Document:-
A/CN.4/214 and Add.1 & 2

**Deuxième rapport sur la succession en matière de traités, par sir Humphrey
Waldock, Rapporteur spécial**

sujet:
Succession d'Etats en matière de traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1969, vol. II

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

DOCUMENTS A/CN.4/214 ET ADD.1 ET 2 *

Deuxième rapport sur la succession en matière de traités,
par sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial

[Texte original en anglais]
[18 avril, 9 juin et 22 juillet 1969]

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes	Pages
I. – Introduction		
A. Bases du présent rapport	1-10	45
B. Discussion à l'Assemblée générale	11	46
C. Etudes du Secrétariat sur la succession d'Etats	12	47
D. Etude récente de l'International Law Association	13-18	47
E. La question de la décolonisation considérée comme un élément de la succession d'Etats	19-23	48
II. – Texte du projet d'articles et commentaires		
Article premier. – Expressions employées		50
Commentaire		50
Article 2. – Partie de territoire passant de la souveraineté d'un Etat sous celle d'un autre Etat		52
Commentaire		52
Article 3. – Traités portant dévolution d'obligations ou de droits conventionnels du fait d'une succession		54
Commentaire		54
Article 4. – Déclaration unilatérale de l'Etat successeur		63
Commentaire		63

I. – Introduction

A. – BASES DU PRÉSENT RAPPORT

1. Le premier rapport du Rapporteur spécial sur cette question, intitulé : "Rapport sur la succession d'Etats et de gouvernements en matière de traités"¹, avait été présenté à la Commission du droit international à sa vingtième session. Ayant dû consacrer beaucoup de temps à la première session de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, le Rapporteur spécial avait été obligé de se borner, dans ce rapport, à examiner certains aspects du sujet et à présenter quatre articles qui avaient essentiellement un caractère introductif.

2. La Commission, à cette session, était également saisie d'un premier rapport, de caractère préliminaire, sur "la succession d'Etats et les droits et obligations découlant de sources autres que les traités"², présenté par M. Mohammed Bedjaoui, rapporteur spécial pour cet aspect de la question de la succession d'Etats.

* Incorporant le document A/CN.4/214/Add.1/Corr.1.

¹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, document A/CN.4/202, p. 88.

² *Ibid.*, document A/CN.4/204, p. 96.

3. La Commission a examiné les deux rapports l'un après l'autre, tout d'abord celui de M. Bedjaoui, sur la succession et les droits et obligations découlant de sources autres que les traités, puis celui sur la succession en matière de traités, établi par le présent Rapporteur spécial. Un résumé complet des débats que la Commission a consacrés à ces deux rapports figure, avec les conclusions qu'elle a formulées à ce sujet, dans la section C du chapitre III du rapport de la Commission pour 1968³.

*Ligne de démarcation entre les deux sujets
relatifs à la succession*

4. Durant le débat, les membres de la Commission se sont trouvés d'accord pour estimer que le critère de la délimitation des sujets confiés respectivement aux deux rapporteurs spéciaux devait être la "matière successorale", c'est-à-dire le contenu de la succession et non ses modalités⁴. La Commission, estimant que la mention des "droits et obligations découlant de sources autres que les traités" figurant dans le titre du sujet traité par M. Bedjaoui pouvait faire supposer une délimitation différente, a modifié ce titre pour qu'il s'énonce plus simplement comme suit : "succession dans les matières autres que les traités". A la suite de cette modification, la Commission a également approuvé la

³ *Ibid.*, document A/7209/Rev.1, p. 224, par. 44.

⁴ *Ibid.*, p. 225, par. 46.

suggestion du présent Rapporteur spécial tendant à changer, pour plus d'uniformité, le titre de son rapport de façon qu'il se lise : "Succession en matière de traités"⁵.

5. A cette occasion, la Commission a pris note⁶ de ce que le présent Rapporteur spécial interprétait sa tâche comme "étant strictement limitée à la succession en matière de traités, c'est-à-dire à la question de savoir dans quelle mesure des traités conclus antérieurement et applicables dans un territoire donné restent applicables après qu'il s'est produit un changement de souveraineté sur ce territoire" et du fait qu'il se proposait de partir de l'hypothèse que le sujet "se rapportait essentiellement à la seule question de la succession au traité en tant que tel".

Nature et forme du travail

6. La Commission a jugé que ses travaux sur la succession d'Etats en matière de traités, de même que ceux concernant le sujet confié à M. Bedjaoui, devaient combiner la technique de codification avec celle du développement progressif du droit international⁷.

7. La Commission, tout en différant sa décision sur la forme définitive à donner à son travail, a pris note⁸ des déclarations par lesquelles le présent Rapporteur spécial a indiqué son intention :

a) De donner à son travail sur la succession en matière de traités la forme d'un projet d'articles sur le modèle d'une convention, afin de fournir à la Commission un texte précis sur lequel les débats puissent se concentrer et qui serve à clarifier les questions posées; et

b) De rédiger le projet sous la forme d'un groupe autonome d'articles sur le sujet particulier de la succession en matière de traités.

Le Rapporteur spécial, en conséquence, a pris ces éléments pour bases de la préparation de son deuxième rapport.

Origines et typologie de la succession

8. En ce qui concerne les aspects de fond de son étude sur la succession d'Etats, la Commission a unanimement estimé qu'il ne convenait pas de traiter séparément les origines et la typologie de la succession. On a jugé suffisant "que la Commission et les Rapporteurs spéciaux gardent présentes à l'esprit les diverses situations afin d'élaborer quand il y a lieu un règlement spécial pour le cas d'une succession due à une cause déterminée"⁹.

Les problèmes spécifiques des nouveaux Etats

9. Durant le débat, des membres de la Commission ont formulé des observations au sujet des conséquences possibles de la décolonisation sur l'étude par la Commission de la succession d'Etats. Divers avis ont été exprimés et l'on s'est référé en particulier aux résolutions 1765 (XVII) du

20 novembre 1962 et 1902 (XVIII) du 18 novembre 1963 par lesquelles l'Assemblée générale a recommandé à la Commission de poursuivre ses travaux sur la succession d'Etats "en prenant dûment en considération les vues des Etats qui ont accédé à l'indépendance depuis la seconde guerre mondiale". A la lumière du débat et compte tenu des résolutions susmentionnées, la Commission est parvenue à la conclusion "qu'il faudrait prêter une attention particulière, dans toute l'étude du sujet, au problème des Etats nouveaux, sans négliger pour autant les autres cas de succession"¹⁰. En préparant le présent rapport, le Rapporteur spécial a été guidé par cette conclusion. Comme il l'a fait observer dans son premier rapport :

La Commission ne peut manquer d'attacher une importance particulière à la situation des "nouveaux Etats", car c'est dans leur cas que le problème de la succession se pose à la fois le plus couramment et de la façon la plus troublante. Mais la perspective dans laquelle doit être envisagée l'oeuvre de codification risquerait de se trouver déformée si l'on abordait la question de la succession en matière de traités en accordant une importance exagérée au seul point de vue du "nouvel" Etat¹¹.

10. Au cours de la discussion, les membres de la Commission ont abordé divers aspects particuliers de la succession en matière de traités sans toutefois insister, étant donné le caractère préliminaire du débat. Certains membres ont notamment fait observer qu'en 1963 la Sous-Commission avait recommandé que le Rapporteur spécial "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 sur la succession d'Etats"¹². Compte tenu de cette recommandation, les membres considérés ont suggéré que l'on supprime toute mention des "gouvernements" dans le titre du sujet; dans le présent rapport, le Rapporteur spécial s'est conformé à cette suggestion.

B. - DISCUSSION À L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

11. Durant la vingt-troisième session de l'Assemblée générale, la Sixième Commission a examiné, de sa 1029^e à sa 1039^e séance, le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingtième session. La question de la succession d'Etats a fait l'objet, de la part d'un certain nombre de représentants, d'observations concernant essentiellement les aspects de cette question sur lesquels une discussion avait déjà eu lieu au sein de la Commission du droit international. Comme cela avait été le cas dans cette commission, il y a eu sur certains points des avis divergents et, étant donné que ses débats avaient un caractère préliminaire, la Sixième Commission n'a pas formulé de conclusions. Un résumé de la discussion figure aux paragraphes 38 à 58 de son rapport à l'Assemblée générale¹³. Dans sa résolution 2400 (XXIII) du 11 dé-

⁵ *Ibid.*, p. 231, par. 91.

⁶ *Ibid.*, p. 229 et 230, par. 82.

⁷ *Ibid.*, p. 225, par. 51, et p. 230, par. 83.

⁸ *Ibid.*, p. 230 et 231, par. 84 à 89.

⁹ *Ibid.*, p. 226, par. 59.

¹⁰ *Ibid.*, p. 226, par. 60 et 61.

¹¹ *Ibid.*, document A/CN.4/202, p. 91, par. 14.

¹² *Ibid.*, document A/7209/Rev.1, p. 231, par. 90.

¹³ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, Annexes*, point 84 de l'ordre du jour, document A/7370.

cembre 1968, l'Assemblée générale s'est bornée à rappeler ses résolutions antérieures relatives à la succession d'Etats et de gouvernements, et à recommander à la Commission du droit international de poursuivre ses travaux sur cette question "en tenant compte des vues et des considérations indiquées dans les résolutions 1765 (XVII) et 1902 (XVIII) de l'Assemblée générale".

C. — ÉTUDES DU SECRÉTARIAT SUR LA SUCCESSION D'ÉTATS

12. Il est peut-être utile de rappeler que le Secrétariat a établi et distribué aux membres de la Commission du droit international les documents ci-après, qui concernent l'étude effectuée par la Commission sur la succession en matière de traités :

a) Un mémorandum sur la succession d'Etats et la qualité de Membre des Nations Unies¹⁴ ;

b) Un mémorandum sur la succession d'Etats et les conventions multilatérales dont le Secrétaire général est dépositaire¹⁵ ;

c) Une étude intitulée "Résumé des décisions des tribunaux internationaux concernant la succession d'Etats"¹⁶ ;

d) Une étude intitulée "Résumé des décisions des tribunaux nationaux concernant la succession d'Etats et de gouvernements"¹⁷ ;

e) Cinq études sur la succession d'Etats aux traités multilatéraux¹⁸ ;

f) Un volume de la *Série législative des Nations Unies* intitulé *Documentation concernant la succession d'Etats*¹⁹, contenant les renseignements fournis ou indiqués par les gouvernements des Etats Membres en réponse à la note circulaire du Secrétaire général qui les pria de communiquer les textes de tous traités, lois, décrets, règlements, correspondance diplomatique, etc., ayant trait au processus de la succession intéressant les Etats qui ont accédé à l'indépendance après la seconde guerre mondiale.

D. — ÉTUDE RÉCENTE DE L'INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION

13. Il existe une importante documentation juridique sur la question de la succession d'Etats et de gouvernements²⁰ et le Rapporteur spécial l'a consultée autant qu'il lui était

possible et dans la mesure des besoins. Il y a lieu toutefois de mentionner tout particulièrement une étude récente de l'International Law Association qui a l'avantage de réunir et de présenter de façon commode un grand nombre de faits relevant de la pratique des Etats en ce qui concerne la succession en matière de traités. En 1961, l'International Law Association avait créé, pour étudier la question de "la succession des Etats nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs", un comité de 14 membres, dont le Président était le professeur Charles Rousseau et le Rapporteur le professeur D. P. O'Connell. Ce comité a présenté un rapport intérimaire qui a été examiné par l'Association à sa 52e conférence, tenue à Helsinki en 1966²¹. Sur la base de ce rapport intérimaire, l'Association a adopté quatre recommandations ayant le caractère de principes à suivre et destinées à assurer un maximum de continuité dans les relations conventionnelles des Etats récemment devenus indépendants. En 1965, l'Association a publié, sous le titre *The Effect of Independence on Treaties*, un volume comprenant 16 chapitres, où figure une série d'études sur les aspects particuliers de la succession en matière de traités, avec des extraits de la pratique des Etats qui constituent des appendices aux différents chapitres. Le Comité n'en a pas moins poursuivi l'étude du droit de la succession pour ce qui est des Etats ayant récemment accédé à l'indépendance et il a présenté à la 53e conférence de l'Association, réunie à Buenos Aires en 1968, un deuxième rapport intérimaire comprenant neuf projets de résolution qu'il soumettait à l'Association pour adoption²².

14. Sur les neuf résolutions rédigées par le Comité, huit concernent la succession en matière de traités et elles ont toutes été adoptées sans changement par l'Association²³. Elles se présentent, dans une large mesure, sous la forme de projets d'articles et, étant donné qu'elles sont le résultat des travaux les plus récents d'une société savante dont la composition est très large, il est évident qu'elles intéressent directement la Commission. Dans son rapport, le Comité indiquait qu'il présentait ces résolutions "comme un compromis qui avait été pesé avec soin" et que, malgré certaines divergences de vues fondamentales qui pouvaient exister parmi les membres du Comité, celui-ci avait la conviction unanime que les propositions en question "constitueraient une méthode satisfaisante pour résoudre la plupart des problèmes qui se présenteraient sur le plan international entre des Etats ayant des points de vue différents".

¹⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, documents A/CN.4/149 et Add.1, p. 119.

¹⁵ *Ibid.*, document A/CN.4/150, p. 124.

¹⁶ *Ibid.*, document A/CN.4/151, p. 151.

¹⁷ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. II, document A/CN.4/157, p. 101.

¹⁸ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, documents A/CN.4/200/Rev.2 et A/CN.4/200/Add.1 et 2, p. 1.

¹⁹ ST/LEG/SER.B/14.

²⁰ L'ouvrage le plus récent est une étude d'ensemble, en deux volumes, du professeur D. P. O'Connell, intitulée *State Succession in Municipal Law and International Law* (Cambridge, University Press,

1967). On trouvera à la fin du volume I (p. 543 à 562) et du volume II (p. 387 à 406) une précieuse bibliographie sur le droit de la succession d'Etats.

²¹ Voir *Report of the Fifty-second Conference, Helsinki, 1966*, p. xiii et 557 à 595.

²² International Law Association, *Buenos Aires Conference (1968), Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors*. Le texte français des projets de résolution du Comité figure aux pages 8 à 10.

²³ Renseignements fournis par le secrétariat de l'International Law Association; l'Association a décidé de surseoir, pour plus ample examen, à l'adoption de la neuvième résolution, relative à la succession aux dettes contractées par l'administration antérieure.

15. Le texte des huit résolutions proposées par le Comité et adoptées par l'International Law Association est le suivant :

1. Sous réserve de dispositions contraires du traité, un Etat qui accède à l'indépendance a pu ou peut invoquer un traité internationalement applicable, avant l'indépendance, à l'entité ou au territoire lui correspondant :

a) S'il lui a été notifié ou s'il sait par ailleurs que le traité était internationalement applicable, avant l'indépendance, à l'entité ou au territoire lui correspondant;

b) i) Et s'il a expressément reconnu avec la ou les autres parties être lié par les clauses du traité;

ii) Ou bien s'il a appliqué les clauses du traité *inter se* avec la ou les autres parties;

iii) Ou bien, dans le cas d'un traité bilatéral, s'il n'a pas déclaré, ainsi que l'autre partie, dans un délai raisonnable, après l'accession à l'indépendance, que le traité ne les lie plus;

iv) Ou bien, dans le cas d'un traité multilatéral, s'il n'a pas déclaré, dans un délai raisonnable après l'accession à l'indépendance, que le traité ne les lie plus.

2. Dans le cas d'unions d'Etats ou de confédérations d'Etats, les traités, sous réserve de dispositions contraires, restent en vigueur dans les limites régionales prévues lors de leur conclusion, pour autant qu'ils aient été exécutés conformément à l'acte constitutif de l'union ou de la confédération.

Si le traité reste en vigueur, la responsabilité de l'union ou de la confédération relative à son exécution dépend de la compétence des gouvernements membres pour négocier directement avec des Etats étrangers et pour devenir parties à des procédures arbitrales.

En cas de dissolution des unions ou des confédérations, les éléments constitutifs de l'Etat composé ont pu ou peuvent invoquer les traités de ce dernier dans la mesure où ils sont compatibles avec le changement de circonstances résultant de la dissolution.

3. L'extinction d'un traité entre les parties originaires, au moyen d'une notification ou d'une autre manière, ne met pas fin en elle-même à l'application du traité vis-à-vis des Etats successeurs ou dans les rapports entre les Etats successeurs.

4. Lorsque les Etats successeurs de deux ou plusieurs parties à un traité restent liés entre eux, il est recommandé que l'Etat successeur qui confirme le traité ou y met fin examine si ce traité est en vigueur à l'égard d'autres Etats; et lorsqu'il souhaite y mettre fin l'Etat successeur doit adresser des notes à cet effet aux autres Etats successeurs qui n'ont pas clairement précisé leur intention de continuer d'être liés par le traité.

5. Sous réserve de dispositions contraires, un Etat nouvellement indépendant, qui succède à un traité multilatéral, devient titulaire des droits et tenu des obligations qui en découlent vis-à-vis de toutes les parties au traité, y compris son propre prédécesseur et les autres Etats y succédant, qu'ils soient successeurs du même Etat prédécesseur ou d'autres parties.

6. Déterminer si les Etats successeurs ayant l'intention de se considérer comme liés par des traités qui ne sont pas entrés en vigueur au moment de l'indépendance peuvent être pris en compte pour que la convention entre en vigueur, soulève un problème qui exige une étude plus approfondie.

7. Un Etat nouvellement indépendant n'est pas tenu des droits ou des obligations découlant d'une convention ratifiée par l'Etat prédécesseur, mais qui n'est pas entrée en vigueur à la date de l'indépendance.

8. Lorsqu'un traité prévoyant la délimitation d'une frontière nationale entre deux Etats a été exécuté, en ce sens que la frontière a été tracée et que nulle autre mesure n'est nécessaire, le contenu du traité se trouve exécuté et la succession ne porte pas sur le traité, mais sur l'étendue du territoire national ainsi délimité; mais lorsqu'un traité de frontières prévoit des mesures ultérieures pour délimiter le territoire ou des droits réciproques à venir concernant les frontières, la question de savoir s'il y a ou non succession au traité doit être tranchée en se référant aux principes de la section I *supra* lorsqu'ils sont applicables et, dans le cas contraire, en se

référant aux autres principes juridiques susceptibles de jouer en la matière.

16. Dans son rapport, le Comité a joint à ses projets de résolution un certain nombre de "notes" explicatives et les "observations séparées" du Rapporteur et de cinq autres membres du Comité. On trouve également dans le rapport le texte de cinq "points additionnels" proposés par le Rapporteur, qui ont trait aux conséquences des "réserves" et des "déclarations interprétatives" dans les cas de succession en matière de traités. Etant donné qu'il ne voulait prendre position sur la question des réserves aux traités avant qu'elle ne soit examinée par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, le Comité a indiqué que lesdits "points additionnels" étaient simplement "soumis aux fins d'étude" et ne feraient pas l'objet de décisions du Comité ou de la Conférence plénière de l'International Law Association.

17. Le texte des "points additionnels" proposé par le Rapporteur de l'International Law Association était le suivant :

10. Un Etat successeur ne peut maintenir que la situation juridique établie à la suite de la signature ou de la ratification de l'Etat prédécesseur. Etant donné qu'une réserve délimite ladite situation juridique, il s'ensuit que, s'il y a succession au traité, elle s'étend à la réserve.

11. Un Etat nouveau qui ne souhaite pas maintenir les réserves faites par son prédécesseur peut retirer lesdites réserves ou en redéfinir les limites pour assumer une plus large part des engagements prévus dans le traité.

12. Un Etat nouveau, dans sa déclaration de maintien du traité, ne peut formuler de réserves nouvelles, sans le consentement des autres parties. Toutefois, conformément aux règles existantes du droit international, ce consentement peut être tacite et si la réserve ne fait pas l'objet, dans un délai raisonnable, d'objections d'une autre partie, elle peut être considérée comme applicable par l'effet d'un consentement tacite. Toutefois, le consentement tacite ne peut être présumé lorsque les dispositions du traité excluent les réserves ou ne les permettent qu'à l'égard de certains articles et que les réserves de l'Etat successeur portent sur d'autres articles que ceux-ci.

13. En prenant à son compte la situation juridique de son prédécesseur, un Etat nouveau fait siennes les conséquences des objections dudit prédécesseur à une réserve incompatible dont un traité multilatéral aurait fait l'objet de la part d'une tierce partie. En conséquence, la réserve ne pourrait pas s'appliquer à l'égard de l'Etat nouveau, à moins que celui-ci ne renonce officiellement à ces objections.

14. Toute déclaration interprétative de son prédécesseur produit également ses effets à l'égard d'un Etat nouveau tant que ce dernier n'a pas fait une déclaration différente, qu'il peut inclure dans la déclaration de maintien.

18. Les textes des "résolutions" et des "points additionnels" sont accompagnés d'un certain nombre de "notes" concernant des aspects particuliers du sujet, ainsi que des "commentaires" de divers membres du Comité. Le rapport contient également cinq annexes qui rendent compte de la pratique récente des Etats, ainsi que d'autres documents concernant la succession des Etats nouveaux.

E. — LA QUESTION DE LA DÉCOLONISATION CONSIDÉRÉE COMME UN ÉLÉMENT DE LA SUCCESSION D'ÉTATS

19. Bien qu'elles soient limitées à la question de la succession des Etats "nouveaux", les résolutions de l'Inter-

national Law Association s'appliquent à une grande partie du domaine dont l'étude a été confiée au présent Rapporteur spécial. Elles ne concernent pas le cas du simple transfert d'une partie de territoire de la souveraineté d'un Etat existant à celle d'un autre et elles ne contiennent pas non plus de dispositions particulières relatives aux "Etats protégés" ou aux territoires sous "mandat" ou sous "tutelle". Par contre, elles envisagent sur un plan général les cas "d'union" d'Etats et de "fédération" d'Etats. D'autre part, bien que l'accent y soit mis surtout sur les Etats "nouvellement indépendants", elles formulent des règles générales destinées à s'appliquer aux Etats "nouveaux" sans établir de différence entre les Etats "nouveaux" issus de la décolonisation et les autres Etats "nouveaux".

20. Au sein de la Commission du droit international comme devant la Sixième Commission, diverses opinions ont été exprimées au sujet de l'importance que revêt le processus de "décolonisation" en tant qu'élément du droit de la succession²⁴. Certains membres ont estimé que la succession résultant de la décolonisation devrait faire l'objet d'une étude spéciale de la part de la Commission du droit international, considérant qu'il serait peut-être nécessaire de consacrer un chapitre distinct du projet de la Commission à la décolonisation. Ces membres ont fait valoir que la décolonisation était l'un des objectifs de la communauté internationale et qu'elle s'effectuait sous le contrôle de celle-ci; que, par conséquent, la succession résultant de la décolonisation présentait certains aspects qui lui étaient propres et que la décolonisation avait fait naître des règles qui influençaient sur celles de la succession classique. Il ne s'agissait pas, selon eux, de minimiser les autres aspects de la succession, mais d'insister sur ceux qui découlaient de la décolonisation. D'autres membres, cependant, ont affirmé qu'il fallait éviter de confondre succession et décolonisation, cette dernière n'étant, selon eux, que l'un des processus de transfert de la souveraineté d'un Etat à un autre qui créent des problèmes de succession. Selon ces autres membres, des éléments de continuité et de rupture apparaissent aussi bien dans le cas de la décolonisation que dans celui de la succession classique; la décolonisation arrive à son terme et ce n'est pas en fixant les règles appelées à la régir que l'on répondra aux besoins futurs; il convient par conséquent d'examiner principalement les cas de succession qui ont le plus de chances de se présenter dans l'avenir, c'est-à-dire les cas de dissolution, de fusion, d'intégration économique, et non pas seulement les problèmes importants mais temporaires de la décolonisation. D'autres membres ont été d'avis que, étant donné que la Commission devait examiner les problèmes de succession intéressant tous les Etats nouveaux, la question de l'étude de la décolonisation se ramenait en dernière analyse à un problème de priorités.

21. Le principal facteur nouveau apparu dans la pratique en matière de succession d'Etats durant la période de la décolonisation effectuée sous l'égide des Nations Unies a été le recours aux accords ordinairement dénommés traités

de "dévolution". Cela dit, la pratique des Etats, telle qu'elle ressort des textes déjà publiés — et il y en a maintenant un fort grand nombre — fournit relativement peu d'indications qui permettent de penser qu'il faille, aux fins de la présente étude, considérer la décolonisation comme un type particulier de succession. Cette pratique ne permet pas non plus de penser qu'il faille faire une place à part à la décolonisation, en tant que telle, dans les normes juridiques applicables à la succession des Etats nouveaux. Les arguments avancés à la Commission du droit international ou à la Sixième Commission comme pouvant faire accorder un traitement spécial à la décolonisation semblent être, pour la plupart, des arguments qui, dans la mesure où ils sont valables, peuvent s'appliquer tout autant au cas où un nouvel Etat est créé à la suite d'un démembrement et sans qu'il y ait un processus de décolonisation. En ce qui concerne les traités de "dévolution", ils peuvent être conclus, en principe, chaque fois qu'il y a création d'un Etat nouveau par voie d'accord avec l'Etat prédécesseur. Cependant, c'est surtout à l'occasion de la création d'Etats nouveaux résultant du processus de "décolonisation" qu'ils interviennent et il est évident que les conditions dans lesquelles ils ont été conclus peuvent, en vertu du droit général des traités, influencer sur leur interprétation ou même leur validité. Pour cette raison, le Rapporteur spécial estime nécessaire que la pratique des Etats en ce qui concerne les traités considérés soit examinée de près par la Commission du droit international et que l'on tienne dûment compte de leur contexte particulier. Cela fait, il n'est pas à prévoir que la pratique des Etats justifiera une étude générale de la décolonisation considérée comme un type distinct de succession.

22. D'une manière générale, la question dont la Commission du droit international doit s'occuper est moins, semble-t-il, de savoir si la décolonisation constitue ou non une nouvelle forme spéciale de succession que de déterminer les conséquences que peuvent avoir les principes de la Charte, y compris celui de "l'autodétermination", sur le droit moderne applicable à la succession en matière de traités. C'est ce que l'on peut constater en se référant à la première résolution adoptée par l'International Law Association. Les sous-alinéas iii et iv de l'alinéa b de cette résolution sont nettement fondés sur le principe que le droit moderne établit, ou devrait établir, la présomption qu'un "Etat nouvellement indépendant" consent à être lié par tout traité qui était internationalement applicable, avant l'indépendance en ce qui concerne son territoire, s'il n'affirme pas une intention contraire dans un délai raisonnable. En formulant cette présomption, l'International Law Association a sans aucun doute été influencée par l'indépendance toujours croissante des Etats, par les avantages à attendre d'une recherche de la continuité dans les relations conventionnelles lorsqu'il y a succession, ainsi que par la fréquence considérable avec laquelle, pendant l'ère de la décolonisation, les Etats nouvellement indépendants ont accepté que soient maintenus les traités conclus par leurs prédécesseurs. Cependant, si c'est une chose que de convenir en principe qu'il est généralement souhaitable d'assurer une certaine continuité dans les relations conventionnelles lorsque la succession se produit, c'en est une

²⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, document A/7209/Rev.1, p. 226 à 228, par. 57 à 70.

autre de présenter ce principe sous forme d'une présomption légale. Tout à fait en dehors de la question de savoir si cette présomption est compatible avec la pratique moderne des Etats, il faudra peut-être que la Commission du droit international examine si le principe de l'autodétermination ne doit pas entrer en ligne de compte à cet égard.

23. Si l'on a attiré l'attention, dans la présente introduction, sur la présomption susmentionnée qui figure dans la première résolution de l'International Law Association, c'est parce qu'elle concerne une question de principe fondamentale influant sur l'attitude générale qu'adoptera la Commission à l'égard de la formulation des règles de droit applicables à la succession des Etats nouvellement indépendants. Cette question sera examinée plus longuement et de plus près dans les commentaires relatifs aux articles 3 et 4 du présent projet. Le droit classique en la matière — à savoir le principe selon lequel un Etat nouveau part de zéro dans l'établissement de ses relations conventionnelles — est incontestablement conforme au principe de l'autodétermination, même si, à certains égards, il a pu ne pas donner entière satisfaction. La question à laquelle la Commission du droit international aura à donner une réponse est celle de savoir s'il convient de conserver ce principe du droit classique comme norme de base ou s'il faudra suivre l'International Law Association et accepter une certaine présomption en faveur de la transmission des traités du prédécesseur au nouvel Etat.

II. — Texte du projet d'articles et commentaires

Article premier. — Expressions employées

Aux fins des présents articles :

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

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

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

Commentaire

1) L'alinéa a du paragraphe 1, qui définit le sens dans lequel l'expression "succession" est employée dans le projet d'articles, revêt une importance capitale pour toute la structure dudit projet. Dans bien des systèmes de droit interne, la "succession" est un terme juridique et une institution juridique qui désignent la dévolution automatique de droits ou d'obligations d'une personne à une autre, par l'effet de la loi, lorsque survient un événement tel que la mort. Dans tout système juridique, le "successeur" se voit accorder la faculté de renoncer à la "succession". Mais, en principe, c'est l'événement en question et le lien existant entre le "successeur" et la personne atteinte par l'événement qui, par l'effet de la loi, font "succéder" à certains droits et obligations de cette personne. En conséquence,

l'expression "succession" tend, en droit interne, à s'entendre d'une institution juridique qui, lorsque survient l'événement lui ayant donné naissance, entraîne automatiquement le transfert de droits et d'obligations juridiques. En droit international, on trouve souvent dans la doctrine et parfois aussi dans la pratique des Etats certaines analogies tirées des notions de succession du droit interne. Il se manifeste également, aussi bien chez les auteurs que dans la pratique des Etats, une tendance fort naturelle à se servir du mot "succession" comme d'un terme commode pour désigner la situation qui se présente lorsqu'un Etat assume des droits ou obligations antérieurement afférents à un territoire qui a passé sous sa souveraineté, sans chercher à savoir s'il s'agit réellement d'une succession par l'effet de la loi ou simplement d'un arrangement volontaire entre les Etats intéressés. Ce manque de précision dans l'utilisation de l'expression "succession d'Etats", en droit international, se reflète dans la définition que donne de cette expression le *Dictionnaire de la terminologie du droit international*²⁵ :

Expression fréquemment employée en doctrine pour désigner :

a) La situation qui se présente lorsqu'un Etat se substitue à titre permanent à un autre Etat dans un territoire et à l'égard de la population de ce territoire par suite d'une incorporation totale ou d'une annexion partielle, d'un partage ou de la création d'un Etat nouveau, que l'Etat dont relevait antérieurement ce territoire subsiste ou disparaisse.

b) La substitution d'un Etat dans les droits et obligations de l'autre résultant de cette situation. "On entend... par succession des Etats aussi bien la modification territoriale elle-même, soit le fait qu'à l'intérieur d'un territoire donné un Etat se substitue à un autre, que la succession de l'un de ces Etats aux droits et obligations de l'autre (c'est-à-dire de l'Etat dont le territoire a passé à l'Etat successeur)." Kelsen, *Académie de droit international*, t. 42, p. 314.

2) Les analogies avec le droit interne, pour évocatrices et utiles qu'elles puissent être à certains égards, doivent toujours être envisagées avec prudence en droit international; une assimilation des Etats aux individus en tant que personnes dotées de droits et d'obligations juridiques fait abstraction de certaines différences essentielles et risque de donner lieu à des conclusions injustifiables tirées du droit interne. En droit international, et plus particulièrement en ce qui concerne les traités, la question primordiale est de déterminer si — et, dans l'affirmative, dans quelle mesure — le droit reconnaît des cas de "succession" au sens strict du droit interne d'un transfert de droits ou d'obligations par l'effet de la loi. La réponse qu'il faut donner à cette question n'apparaîtra clairement, aux fins des présents articles, que lorsque la Commission aura procédé à un examen approfondi du problème de la succession en matière de traités. Dans l'intervalle, pour les besoins des présents travaux et sans préjuger d'aucune façon le résultat de cet examen, le Rapporteur spécial pense qu'il est souhaitable de n'employer l'expression "succession" que pour désigner le fait de la substitution d'un Etat à un autre dans la souveraineté sur un territoire donné ou dans la capacité de conclure des traités concernant ledit territoire. D'ailleurs, quelles que soient les conclusions auxquelles la Commission pourra aboutir sur les questions de fond, il y aurait sans doute intérêt, pour de simples raisons de

²⁵ Paris, Sirey, 1960, p. 587.

rédaction, à n'employer l'expression "succession" que pour désigner le fait d'une modification dans la souveraineté ou dans la capacité de conclure des traités et à définir séparément et expressément tout transfert éventuel de droits ou d'obligations se produisant à l'occasion d'une telle "succession".

3) Le Rapporteur spécial souligne que l'interprétation donnée à l'expression "succession" à l'alinéa *a* du paragraphe 1 n'est pas censée être une définition générale ou complète de la "succession" en tant que terme juridique du droit international. Bien au contraire, ainsi que le titre et les premiers mots de l'article le donnent à entendre, l'alinéa *a* du paragraphe 1 ne fait que préciser le sens attribué au terme "succession" dans le présent projet. Si l'on veut éviter les circonlocutions oiseuses, il importe d'employer une expression commode qui indique clairement qu'il y a eu changement dans la souveraineté ou changement dans la capacité de conclure des traités, changement qui met en cause la continuité ou la non-continuité dans l'application des traités. Les expressions "succession d'Etat" ou "succession des Etats" sont, à cet égard, d'un emploi si courant et si commode qu'il est presque impossible d'échapper à la tentation d'utiliser le terme "succession" à cette fin, malgré une certaine ambiguïté quant à ses conséquences juridiques. Il est cependant indéniable que le terme est ambigu puisqu'il peut désigner soit le seul fait du changement de souveraineté, soit à la fois le changement de souveraineté et, conséquence juridique de ce changement, le transfert de droits et d'obligations. Il s'ensuit que si l'on utilise le terme "succession" – à titre provisoire tout au moins – dans son sens le plus étroit, le plus concret, de la substitution d'un Etat à un autre dans la souveraineté ou dans la capacité de conclure des traités concernant un territoire donné, il est nécessaire de le préciser expressément afin d'éviter que les règles formulées dans le projet ne soient mal comprises. Le Rapporteur spécial, ainsi qu'il l'a déjà indiqué dans le paragraphe précédent, pense que le fait d'adopter, à ce stade, cette définition du terme "succession" peut également être utile en ce qui concerne l'étude du droit positif par la Commission. Etablir dans quelle mesure et savoir dans quelles conditions le droit international reconnaît un transfert quelconque de droits ou d'obligations découlant des traités sont des questions délicates et complexes; il vaut donc peut-être mieux, tout d'abord, que ces questions soient étudiées séparément en fonction des circonstances de chaque espèce sans faire intervenir de concepts dérivés de notions empruntées à la succession en droit interne. Lorsque les règles pertinentes auront été déterminées et énoncées pour les divers cas de "succession d'Etats", la Commission sera mieux à même de décider de la terminologie appropriée.

4) Ces nouvelles précisions sur le sens donné au terme "succession" à l'alinéa *a* du paragraphe 1 sont motivées par le débat que la Commission a consacré à cette question à sa vingtième session²⁶. Au cours de celui-ci, les membres de la Commission ont présenté des observations sur le libellé de

l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article premier qui figurait dans le premier rapport du Rapporteur spécial, et qui se lisait comme suit :

L'expression "succession" désigne la substitution d'un Etat à un autre . . . dans la possession de la capacité de conclure des traités concernant un territoire donné²⁷.

Le Rapporteur spécial a expliqué que l'expression "capacité de conclure des traités" avait été utilisée de préférence au terme "souveraineté", parce qu'elle permettait d'englober des cas spéciaux tels que les mandats, les tutelles et les protectorats. Certains membres se sont montrés favorables à ce libellé, faisant valoir qu'il pourrait également englober les zones maritimes à juridiction limitée à l'égard desquelles des traités ont pu être conclus par l'Etat prédécesseur. Toutefois, d'autres membres préféraient qu'il soit fait mention, dans cet alinéa, du changement de "souveraineté" parce que l'on pourrait ainsi exclure des situations déterminées, telles que l'occupation militaire. Le Rapporteur spécial ne pense pas qu'un cas aussi particulier que l'occupation militaire doive influencer en quoi que ce soit la formule utilisée pour définir le terme "succession" dans le projet. Il semble qu'il vaudrait mieux, dans un article général, exclure carrément du projet la question de l'occupation militaire, tout comme des cas spéciaux tels que l'"agression" et l'"ouverture des hostilités" ont été exclus du projet de convention sur le droit des traités²⁸. Il se peut également que, en limitant le sens de l'expression "succession" au seul changement de souveraineté, on risque d'en donner une définition trop étroite, eu égard aux cas particuliers mentionnés au cours du débat. Etant donné toutefois que certains membres estiment que le changement de "souveraineté" doit être mentionné dans le libellé, le Rapporteur spécial propose d'éliminer cette difficulté en faisant mention des deux cas, du changement de souveraineté et du changement dans la capacité de conclure des traités.

5) Le sens attribué aux expressions "Etat successeur" et "Etat prédécesseur", aux alinéas *b* et *c* du paragraphe 1, découle tout simplement, par voie de conséquence, du sens qui est donné à l'expression "succession" à l'alinéa *a* de ce même paragraphe.

6) A mesure que les travaux avanceront, il se révélera peut-être souhaitable d'ajouter au présent article la définition d'autres expressions en vue de préciser le sens dans lequel elles sont utilisées dans le projet. Mais, d'ordinaire, la Commission a estimé qu'il valait mieux remettre à un stade ultérieur de ses travaux la question générale des expressions employées dans les projets. A cet égard, ainsi que l'indique le premier rapport du Rapporteur spécial, un certain nombre de questions peuvent se poser quant au rapport entre les expressions employées à la fois dans le présent projet et dans le projet de convention sur le droit des traités. Par exemple dans le projet de convention sur le

²⁷ *Ibid.*, document A/CN.4/202, p. 91.

²⁸ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. II, document A/5509, p. 197, par. 14, et *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, document A/6309/Rev. I, deuxième partie, p. 192, par. 29.

²⁶ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, document A/7209/Rev. I, p. 225, par. 47 à 50.

droit des traités le terme "traité" a une signification particulière qui a pour effet de limiter les catégories d'accords internationaux auxquels le projet de convention s'applique²⁹. De même, dans le présent projet, ainsi que dans le projet de convention sur le droit des traités, la question se posera de savoir s'il faut faire une réserve générale touchant les règles pertinentes des organisations internationales lorsque la "succession" a trait à un acte constitutif ou à un traité adopté au sein de l'organisation intéressée. Ces questions ont été traitées dans le premier rapport du Rapporteur spécial aux articles 2 et 3 d'un chapitre intitulé "Dispositions générales"³⁰. Toutefois, le Rapporteur spécial interprète la discussion préliminaire que la Commission a consacrée à la succession d'États lors de sa vingtième session comme signifiant que la Commission, dans l'ensemble, préférerait remettre les questions de ce genre à une phase ultérieure de ses travaux sur la "succession". C'est pourquoi, celles-ci ont été omises dans le présent rapport dans lequel on ne retrouvera donc pas les articles 2 et 3 du projet précédent.

Article 2. — Partie de territoire passant de la souveraineté d'un Etat sous celle d'un autre Etat

Lorsqu'une partie de territoire, qui n'est pas elle-même constituée en Etat ayant la capacité de conclure des traités, passe sous la souveraineté d'un Etat qui existe déjà :

a) Les traités de l'Etat successeur, conclus avant la succession, deviennent applicables à cette partie de territoire à compter de la date de la succession, à moins qu'il ne ressorte d'un traité particulier ou qu'il ne soit par ailleurs établi que ladite application serait incompatible avec l'objet et le but de ce traité.

b) Les traités de l'Etat prédécesseur cessent de s'appliquer à cette partie de territoire à compter de la même date.

Commentaire

1) Le présent article concerne l'application d'un principe généralement connu par la doctrine sous le nom de principe de la "variabilité des limites territoriales des traités" à une partie de territoire qui n'est pas elle-même un Etat, lorsqu'il s'y produit un changement de souveraineté et que l'Etat successeur est un Etat qui existe déjà. L'article ne s'applique donc qu'aux cas dans lesquels il ne s'agit ni d'une union ni d'une fédération d'États ni de la naissance d'un nouvel Etat. Sans doute le principe de la variabilité des limites territoriales des traités a-t-il une portée plus large que celle qui lui est reconnue dans le présent article puisqu'il joue également à divers degrés tant dans le cas d'une union ou d'une fédération d'États que dans le cas de la naissance d'un nouvel Etat. Toutefois, dans ces cas précis, la question du maintien de l'application des traités de l'Etat prédécesseur est beaucoup plus importante de sorte que le principe de la variabilité des limites territoriales des traités

doit être manié avec la plus grande prudence. Dans les cas visés par le présent article — à savoir la simple adjonction d'une partie de territoire, par voie de transfert ou autrement, au territoire d'un Etat existant —, le principe de la variabilité des limites territoriales des traités apparaît sous sa forme la plus simple. Ce principe étant un élément fondamental du droit général de la succession en matière de traités, il paraît souhaitable de l'énoncer le plus clairement possible avant d'examiner les divers cas dans lesquels son application peut devoir être limitée par d'autres règles.

2) Il est vrai naturellement que le principe de la variabilité des limites territoriales des traités, de par son libellé, exclut toute succession en matière de traités. En bref, le principe prévoit que, lorsqu'un changement de souveraineté se produit sur un territoire, ce dernier passe automatiquement du régime de traités de l'Etat prédécesseur au régime de traités de l'Etat successeur. Ce principe revêt donc deux aspects, l'un positif et l'autre négatif. L'aspect positif est que les traités de l'Etat successeur commencent automatiquement à s'appliquer au territoire à compter de la date de la succession. L'aspect négatif est que les traités de l'Etat prédécesseur cessent en revanche automatiquement de s'appliquer à ce même territoire. Le principe suppose donc le simple remplacement d'un régime de traités par un autre et ne reconnaît absolument pas de succession en matière de traités. De toute évidence, c'est parce que les cas visés par le présent article ne posent généralement pas de problèmes de succession en matière de traités qu'ils sont passés sous silence dans les recommandations de l'International Law Association. Il s'agit pourtant de "succession" en l'occurrence, en ce sens que le territoire passe de la souveraineté d'un Etat sous celle d'un autre Etat, de sorte qu'il semble logique que ces cas soient examinés dans le présent projet d'articles. En outre, comme on l'a déjà indiqué, ce qu'il importe réellement de savoir, pour ce qui est du droit général de la succession en matière de traités, c'est dans quels cas et sous quelles conditions il existe des exceptions au principe de la variabilité des limites territoriales des traités, qui est par conséquent une disposition fondamentale de ce droit. Il semble donc non seulement souhaitable mais aussi indispensable que la Commission incorpore le présent article dans son projet.

3) L'alinéa a de l'article traite de l'aspect positif du principe de la variabilité des limites territoriales des traités lorsqu'il s'applique aux cas dans lesquels un territoire est ajouté au territoire d'un Etat qui existe déjà. A cet égard, le principe découle directement de la disposition générale du droit des traités figurant à l'article 25 du projet de convention de Vienne, qui est ainsi conçu :

A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, une partie au traité est liée par lui pour l'ensemble de son territoire³¹.

Découle implicitement de cette disposition la règle selon laquelle, lorsqu'un Etat existant acquiert la souveraineté

²⁹ Voir art. 2, par. 1, al. a du projet d'articles sur le droit des traités dans *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, document A/6309/Rev.1, deuxième partie, p. 193.

³⁰ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, document A/CN.4/202, p. 93.

³¹ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités*, Documents de la Conférence, doc. A/CONF.39/14, par. 256.

d'une nouvelle portion de territoire, ses traités deviennent automatiquement applicables au territoire nouvellement acquis, dans la même mesure que si le territoire s'était trouvé sous sa souveraineté lorsque chaque traité a été conclu. En vertu du droit des traités, chaque partie à un traité est réputée avoir l'intention d'appliquer ledit traité à l'ensemble de son territoire, à moins qu'il ne soit établi qu'elle n'entend l'appliquer qu'à un territoire ou à des territoires particuliers ou qu'à une région particulière. Par conséquent, sauf dans le cas où l'application territoriale d'un traité est limitée et n'englobe pas le territoire nouvellement acquis, un traité doit être compris comme s'appliquant automatiquement, *et de par sa propre autorité, à tout territoire nouvellement acquis par l'une des parties au traité*. La pratique des Etats confirme qu'il s'agit bien là de la règle lorsqu'un Etat existant acquiert une nouvelle portion de territoire.

4) Parmi les tout premiers précédents en la matière, c'est dans une opinion donnée au Gouvernement britannique en 1856 au sujet de l'application d'un traité franco-britannique de 1826 à Alger, après son annexion par la France, que l'on trouve la règle la plus clairement formulée. L'avocat de la Reine a déclaré :

... il convient de faire observer au Gouvernement français que les obligations conventionnelles sont permanentes et imprescriptibles, alors que les frontières géographiques et politiques réelles des Dominions des parties contractantes sont nécessairement soumises à des modifications fréquentes et que l'objet et l'esprit, autant que la lettre de la présente Convention, exigent que son champ d'application territoriale coïncide avec les limites réelles des Dominions des deux nations quelles que soient les modifications que pourront subir lesdites limites ou quelles que soient la date ou les conditions d'acquisition d'un territoire donné auquel il pourrait y avoir lieu d'appliquer les dispositions de la Convention ou encore quel que soit le régime administratif et fiscal éventuellement autorisé ou mis en vigueur dans ce territoire par la Puissance souveraine³².

D'autres précédents anciens concernent l'extension de l'application des traités français à Madagascar en 1896³³, l'extension de l'application des traités des Etats-Unis à l'archipel d'Hawaii en 1898 à la suite d'une résolution mixte du Congrès³⁴ ainsi que l'application des traités britanniques à Chypre après son annexion en 1915³⁵.

5) De même, lorsque la Yougoslavie a été créée après la première guerre mondiale, les anciens traités serbes ont été considérés comme étant devenus applicables à l'ensemble du territoire yougoslave. Si certains se sont demandé s'il était correct de considérer la Yougoslavie comme une Serbie plus étendue plutôt que comme un nouvel Etat, dans la pratique des Etats on a estimé qu'il s'agissait d'un cas

dans lequel les traités serbes devaient être considérés comme s'appliquant *ipso facto* à l'ensemble de la Yougoslavie. Cette décision découlait implicitement, semble-t-il, de l'article 12 du Traité de Saint-Germain dans la mesure où il concerne tous les traités conclus entre la Serbie et les principales puissances alliées et associées³⁶. Les Etats-Unis, par la suite, ont adopté la position selon laquelle les traités serbes avec les Etats-Unis à la fois continuaient de s'appliquer et s'étendaient à l'ensemble de la Yougoslavie³⁷ tandis qu'un certain nombre de puissances neutres, y compris le Danemark, l'Espagne, la Hollande, la Suède et la Suisse, ont reconnu également le maintien de l'application des traités serbes et leur extension à la Yougoslavie³⁸. La position des Etats-Unis avait été précisée avec beaucoup de netteté dans un mémoire du State Department soumis à titre d'*amicus curiae* dans l'affaire *Ivancevic c. Artukovic*, dans lequel le State Department a déclaré :

Les spécialistes de droit international dont l'opinion fait autorité en la matière ainsi que la pratique internationale coutumière appuient la règle selon laquelle les modifications territoriales subies par un Etat, qu'il s'agisse de l'acquisition ou de la perte d'un territoire, ne privent pas en général cet Etat des droits ou ne le libèrent pas des obligations découlant d'un traité, sauf si ces modifications sont de telle nature qu'elles rendent l'exécution du traité impossible. Dans le cas de l'agrandissement d'un Etat par acquisition d'un nouveau territoire, ces mêmes spécialistes appuient le principe selon lequel les obligations conventionnelles de l'Etat acquéreur s'appliquent au territoire annexé³⁹.

6) Parmi les exemples plus récents d'application de ce principe, il convient de mentionner l'extension de l'application des traités canadiens à Terre-Neuve lorsque ce territoire a été rattaché au Canada⁴⁰, l'extension de l'application des traités éthiopiens à l'Erythrée en 1952, à l'époque de la fédération de l'Erythrée avec l'Ethiopie⁴¹, l'extension de l'application des traités indiens aux anciennes possessions françaises et portugaises à l'époque de leur rattachement à l'Inde et l'extension de l'application des traités indonésiens à l'Irian occidental après que les Pays-Bas eurent transféré ce territoire à l'Indonésie.

7) Dans la plupart des cas, comme dans celui des possessions françaises⁴² et portugaises en Inde ou en ce qui

³² A. D. McNair, *The Law of Treaties*, éd. rev., Oxford, Clarendon Press, 1961, p. 634 et 635.

³³ D. P. O'Connell, *op. cit.*, vol. II, p. 34.

³⁴ J. B. Moore, *A Digest of International Law*, Washington (D.C.), Government Printing Office, 1906, vol. V, p. 348 à 351.

³⁵ A. D. McNair, *op. cit.*, p. 637. Pour d'autres précédents plus anciens, A. D. McNair, *op. cit.*, p. 633 à 638, R. W. G. de Muralt, *The Problem of State Succession with regard to Treaties*, The Hague, W. P. van Stockum and Son, 1954, chap. II, et D. P. O'Connell, *op. cit.*, vol. II, chap. 21.

³⁶ A. D. McNair, *op. cit.*, p. 637 et 638. J. Péritch soutient un point de vue contraire dans *Recueil des cours de l'Académie de droit international (1929-III)*, Paris, Librairie Hachette, 1930, vol. 28, p. 390 et 391.

³⁷ G. H. Hackworth, *Digest of International Law*, Washington (D.C.), Government Printing Office, 1940-1944, vol. V, p. 374 et 375; *Foreign Relations of the United States (1927)*, Washington (D.C.), Government Printing Office, 1942, vol. III, p. 842 et 843.

³⁸ J. Péritch, *op. cit.*, p. 402 et 403.

³⁹ M. M. Whiteman, *Digest of International Law*, Washington (D.C.), Government Printing Office, 1963, vol. 2, p. 940 à 945, et en particulier p. 944 et 945.

⁴⁰ R. W. G. de Muralt, *op. cit.*, p. 118 et 119.

⁴¹ Voir *Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux (ST/LEG/7)*, p. 61; R. W. G. de Muralt, *op. cit.*, p. 84 à 86.

⁴² Les "actes faits par la France pour des objets d'intérêt public" visés à l'article VII du Traité de cession ne concernent, semble-t-il,

(Suite de la note 42 page suivante)

concerne la récente modification du tracé de la frontière américano-mexicaine dans la région de Chamizal, le changement des limites territoriales du traité est un processus automatique qui n'est soumis à aucun accord particulier ou ne fait l'objet d'aucune notification particulière. On suppose plutôt que c'est là la conséquence naturelle du passage du territoire sous la souveraineté de l'Etat qui est maintenant chargé de ses relations étrangères.

8) L'alinéa *b* dispose que les obligations conventionnelles de l'ancien Etat souverain cessent en principe de s'appliquer au territoire qui est passé sous la souveraineté d'un autre Etat. Il énonce une règle qui est le corollaire de la règle énoncée à l'alinéa *a*. Si, dans le droit des traités, la règle générale est que les obligations découlant d'un traité sont censées s'appliquer à l'ensemble du territoire de chaque partie, cette règle nécessairement ne s'applique qu'au territoire possédé à un moment donné par une partie; en effet, un Etat normalement n'est pas responsable sur le plan international d'un territoire qui ne relève pas de sa souveraineté. En conséquence, les droits et les obligations qui étaient les siens en vertu d'un traité cessent nécessairement de s'appliquer à un territoire qui ne relève plus de sa souveraineté. La règle par laquelle on reconnaît que les obligations de l'ancien Etat souverain ont cessé d'exister dans ces cas est probablement le mieux définie de la manière ci-dessus comme découlant simplement de l'intention des parties aux traités en question. Cependant, on serait parvenu également au même résultat en ayant recours à d'autres principes du droit des traités tels que l'impossibilité d'exécution ou le changement fondamental de circonstances.

9) Dans le cas de certains traités, plus particulièrement de traités multilatéraux généraux, le traité lui-même peut encore être applicable au territoire après la succession, pour la simple raison que l'Etat successeur est également partie au traité. Dans un cas de ce genre il n'y a pas naturellement de succession aux droits et obligations conventionnels de l'Etat prédécesseur ni de maintien de ces droits et obligations. Au contraire, même dans ces cas, le régime de traités du territoire est modifié et le traité s'applique au territoire uniquement en vertu de la participation indépendante de l'Etat successeur au traité. Par exemple, toute réserve apportée au traité par l'Etat prédécesseur cesserait d'être pertinente alors que toute réserve apportée par l'Etat successeur deviendra pertinente à l'égard du territoire.

10) L'alinéa *b*, naturellement, ne concerne pas les traités de l'Etat prédécesseur sauf pour ce qui est de leur application au territoire qui a cessé de relever de sa souveraineté. En dehors de la restriction apportée à leur domaine d'application territoriale, les traités de l'Etat prédécesseur ne sont pas généralement affectés par la perte dudit territoire. Ce n'est que si la portion du territoire en

question avait fait, totalement ou dans une large mesure, l'objet d'un traité particulier, que la question du maintien du traité à l'égard du territoire demeurant sous la souveraineté de l'Etat prédécesseur pourrait être mise en question en invoquant l'impossibilité d'exécution ou le changement fondamental de circonstances.

Article 3. – Traités portant dévolution d'obligations ou de droits conventionnels du fait d'une succession

1. Les obligations et les droits d'un Etat prédécesseur en vertu de traités en vigueur à l'égard d'un territoire qui est l'objet d'une succession ne deviennent pas applicables entre l'Etat successeur et des Etats tiers parties à ces traités du seul fait que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ont conclu un traité stipulant que lesdites obligations ou lesdits droits sont dévolus à l'Etat successeur.

2. Lorsqu'un Etat prédécesseur et un Etat successeur concluent un tel traité de dévolution, les obligations et les droits de l'Etat successeur à l'égard d'Etats tiers, en vertu d'un traité en vigueur concernant son territoire avant la succession, sont régis par les dispositions des présents articles.

Commentaire

1) L'article 3 traite de l'effet juridique d'accords par lesquels, lors d'une succession, l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ont cherché à régler, d'une manière générale, la dévolution au successeur des obligations et des droits du prédécesseur découlant de traités antérieurement applicables au territoire en question. Depuis peu, on introduit dans certains traités des clauses ayant pour objet de régler d'avance la situation juridique en ce qui concerne l'application du traité dans le cas où une portion du territoire de l'une des parties deviendrait l'objet d'une succession. Juridiquement, ce dernier type d'accord est toutefois nettement différent du premier et il en sera traité séparément à l'article 5.

2) Les accords du premier type, appelés "traités de dévolution" pour des raisons de commodité, sont fort répandus. Cela paraît dû essentiellement à ce que le Royaume-Uni a pour pratique constante de proposer un traité de dévolution à tous ses territoires d'outre-mer lorsqu'ils deviennent des Etats indépendants et que la grande majorité des anciens territoires britanniques acceptent la proposition et concluent ledit traité. La Nouvelle-Zélande a elle aussi conclu, avec le Samoa-Occidental⁴³, un traité de dévolution sur le modèle des traités du Royaume-Uni avec ses territoires d'outre-mer, de même que la Malaisie avec Singapour lorsque cette dernière s'en est séparée. Des accords analogues ont été conclus entre l'Italie et la Somalie⁴⁴ et entre les Pays-Bas et

⁴³ Echange de lettres du 30 novembre 1962, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 476, p. 5 et 7.

⁴⁴ Echange de notes inclus dans le Traité d'amitié du 1er juillet 1960; pour le texte original italien, voir *Diritto Internazionale*, vol. XVI, 1962, p. 440 à 442 et *Bollettino Ufficiale della Repubblica Somala*, Anno II, 31 décembre 1961, Suppl. No. 9 à 12, p. 5 à 9; traduction anglaise dans *Série législative des Nations Unies, Documentation concernant la succession d'Etats (ST/LEG/SER.B/14)*, p. 169 et 170.

(Suite de la note 42)

que les actes publics internes; Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 203, p. 161; A. Coret, *Revue juridique et politique de l'Union française*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1957, vol. XI, No 3, p. 588.

l'Indonésie⁴⁵. La France, quant à elle, a conclu des traités de dévolution de caractère général avec le Cambodge⁴⁶, le Laos⁴⁷ et le Viet-Nam⁴⁸, ainsi qu'un traité de caractère plus particulier avec le Maroc⁴⁹, mais les traités de dévolution ne semblent pas avoir été habituels entre la France et ses territoires africains⁵⁰. Depuis l'accord conclu le 30 juin 1930 entre le Royaume-Uni et l'Irak⁵¹, une vingtaine de traités de dévolution ont jusqu'ici été conclus en liaison avec la transformation de territoires en Etats indépendants. Les termes de ces traités présentent certaines différences, notamment lorsqu'ils se rapportent à des situations particulières, comme dans le cas des traités conclus entre la France et le Maroc et entre l'Italie et la Somalie. Mais, à l'exception de l'*Indian Independence (International Arrangements) Order, 1947*⁵², l'ordonnance qui règle les cas particuliers de l'Inde et du Pakistan, les accords conclus revêtent la forme de traités; en outre, sauf quelques exceptions, dont les accords conclus par la France, ces traités ont été enregistrés en tant que tels au Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies.

3) Certains des nouveaux Etats qui n'ont pas conclu de traités de dévolution n'ont pris aucune mesure officielle pour indiquer leur position générale en ce qui concerne la succession en matière de traités; tel est le cas, par exemple, des anciens territoires français d'Afrique. Nombre de ces Etats, toutefois, ont fait des déclarations unilatérales de caractère général, dont les termes diffèrent, par lesquelles ils prenaient position — négativement ou non — à l'égard de la dévolution des traités conclus par l'Etat prédécesseur au sujet de leurs territoires. Ces déclarations, bien qu'elles présentent des affinités avec les traités de dévolution, constituent des actes juridiques de caractère nettement distinct et seront donc examinées séparément à l'article suivant. Le présent article ne traite que des *accords* entre Etats prédécesseurs et Etats successeurs visant à régler la dévolution de traités.

⁴⁵ Projet d'accord sur les mesures transitoires inclus dans l'Accord de la Conférence de la Table ronde entre le Gouvernement des Pays-Bas et le Gouvernement de la République d'Indonésie du 27 décembre 1949, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 69, p. 267.

⁴⁶ D. P. O'Connell, *op. cit.*, vol. II, p. 363 et 364.

⁴⁷ Traité d'amitié et d'association entre le Royaume du Laos et la République française du 22 octobre 1953, article premier, dans *Série législative des Nations Unies, Documentation concernant la succession d'Etats* (ST/LEG/SER.B/14), p. 72.

⁴⁸ Traité d'indépendance du Viet-Nam du 4 juin 1954, art. 2, dans *La Documentation française, Articles et documents*, 15 juin 1954, No 067, textes du jour, documents de politique internationale, XCVII.

⁴⁹ Convention diplomatique franco-marocaine du 20 mai 1956, dans *Annuaire français du droit international, 1956*, Paris, C.N.R.S., vol. II, p. 126.

⁵⁰ Un tel traité paraît avoir été conclu entre la France et la Côte d'Ivoire; M. M. Whiteman, *op. cit.*, p. 983.

⁵¹ Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CXXXII, p. 398, art. 8.

⁵² Voir *British and Foreign State Papers, 1947, Part I*, vol. 147, Londres, 1955, p. 158 à 176.

4) Les traités de dévolution présentent de l'intérêt sous deux aspects nettement distincts. Le premier se rapporte à la mesure dans laquelle ils permettent, si tant est qu'ils le fassent, d'assurer la succession des traités conclus par l'Etat prédécesseur ou le maintien de ces traités; le deuxième aspect a trait aux indications qu'ils peuvent contenir en ce qui concerne le point de vue des Etats sur le droit coutumier régissant la succession en matière de traités. Ce deuxième aspect sera examiné dans le commentaire de l'article 6 à propos de la discussion de ce qui doit être considéré comme le droit existant en matière de succession à des traités ou de maintien des traités lors de la naissance d'un nouvel Etat. Ainsi donc, le présent article ne concerne que les effets juridiques d'un traité de dévolution considéré comme un instrument ayant pour objet de prévoir les obligations et les droits conventionnels d'un nouvel Etat.

5) Si les traités de dévolution présentent quelques différences dans leurs termes, leur caractère général est le même : ils prévoient la transmission, par l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, de toutes les obligations et de tous les droits de l'Etat prédécesseur concernant le territoire en vertu des traités conclus par l'Etat prédécesseur et s'appliquant au territoire. Manifestement, le présent article ne peut traiter de l'interprétation de formulations particulières données à des traités de dévolution et doit être limité à l'énoncé des effets des traités de dévolution conçus en termes généraux. On peut donc estimer qu'il suffit, aux fins du présent article, de donner ici un exemple typique de traité de dévolution et de renvoyer les membres de la Commission à une annexe au présent article pour d'autres formulations desdits traités. L'accord conclu en 1957 entre la Fédération de Malaisie et le Royaume-Uni par un échange de lettres⁵³ peut servir d'exemple typique de traité de dévolution. Les dispositions portant sur le fond, qui sont énoncées dans la lettre du Royaume-Uni, sont rédigées comme suit :

J'ai l'honneur de me référer au *Federation of Malaya Independence Act* de 1957 en vertu duquel la Malaisie est devenue un Etat indépendant au sein du Commonwealth britannique et de déclarer que le Gouvernement du Royaume-Uni considère que le Gouvernement de la Fédération de Malaisie accepte les dispositions suivantes :

i) Toutes les obligations et responsabilités qui incombent au Gouvernement du Royaume-Uni aux termes de tout instrument international valide sont, à dater du 31 août 1957, assumées par le Gouvernement de la Fédération de Malaisie pour autant que lesdits actes peuvent être considérés comme s'appliquant directement ou indirectement à la Fédération de Malaisie.

ii) A dater du 31 août 1957, le Gouvernement de la Fédération de Malaisie jouira de tous les droits et privilèges dont le Gouvernement du Royaume-Uni a joui jusqu'à cette date du fait de l'application directe ou indirecte à la Fédération de Malaisie de tout instrument international de ce genre.

Je saurais gré à Votre Excellence de bien vouloir confirmer que les dispositions qui précèdent rencontrent l'agrément du Gouvernement de la Fédération de Malaisie et que la présente lettre et la réponse de Votre Excellence constitueront un accord entre les deux Gouvernements.

6) Les traités de dévolution doivent être considérés, en premier lieu, du point de vue de leur effet sur les parties

⁵³ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 279, p. 289.

elles-mêmes et, en second lieu, du point de vue de leur effet à l'égard d'Etats tiers. Toutefois, avant de les considérer sous l'un ou l'autre de ces points de vue, il est nécessaire d'examiner brièvement leur validité intrinsèque en tant que traités.

7) La validité des traités de dévolution a été examinée dans l'un des mémorandums présentés en 1963 à la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements, où il était dit que "la question se pose sérieusement de savoir si ces traités ont force obligatoire pour les Etats nouvellement créés"⁵⁴. Les traités de dévolution, indiquait le mémorandum, représentent en partie le rachat de la liberté au souverain d'hier et aussi en partie des stipulations au profit de tiers, c'est-à-dire des dispositions sur les obligations du nouvel Etat à l'égard des partenaires contractuels du souverain antérieur; et les deux sortes de dispositions tendent à assurer les droits acquis ou leur validité dans le futur régime d'indépendance du territoire émancipé. Il est difficile, était-il dit plus loin, de considérer les traités de dévolution comme des obligations contractuelles librement acceptées ou leurs signataires comme les véritables représentants du nouvel Etat souverain et de son peuple. En fin de compte, l'auteur du mémorandum aboutissait à la conclusion qu'il ne fallait pas décider du sort de ces traités d'une manière absolument uniforme, ni les proclamer non valables *a priori*: il faudrait plutôt les considérer comme appartenant à une catégorie spéciale et comme étant des traités attaquables pour la totalité ou une partie de leurs clauses.

8) La question de la validité des traités de dévolution semble être de celles qu'il y a lieu maintenant de régler en se référant au droit général des traités, tel qu'il est énoncé dans la Convention de Vienne sur le droit des traités⁵⁵, et en particulier dans ses articles 42 à 53. C'est pourquoi le Rapporteur spécial doute qu'il soit nécessaire d'établir une règle spéciale touchant la validité de ces traités dans le contexte de la succession d'Etats; ce doute est renforcé par l'évolution de la pratique des Etats à l'égard de ces traités. Dans la pratique, ils ont généralement été considérés comme valides, mais, ainsi qu'on le verra dans les paragraphes qui suivent, ils ont été interprétés et appliqués de telle sorte qu'il semble qu'on laisse les mains libres à l'Etat nouvellement créé. En outre, s'il est vrai que les premiers traités de dévolution, tels ceux de l'Irak et de la Jordanie, peuvent dans une certaine mesure être considérés comme une partie du "prix de l'indépendance", dans la suite la conclusion des traités de dévolution semble avoir été plutôt une circonstance accessoire de la naissance du nouvel Etat qu'une condition de son indépendance. Quoi qu'il en soit, l'essentiel de leur objet paraît avoir été simplement de parer au risque de faire un vide total dans les relations conventionnelles du nouvel Etat et, en même temps, de prendre acte du déni par l'ancien souverain de toute obligation future résultant de ses traités concernant le

territoire en cause. Les traités de dévolution présentent certaines imperfections, même de ce point de vue limité: c'est ce que souligne un autre mémorandum⁵⁶ soumis à la Sous-Commission en 1963; il faudra examiner ces imperfections plus loin. Toutefois, elles ont trait à l'utilité et aux conséquences plutôt qu'à la validité des traités de dévolution.

9) La question des effets juridiques d'un traité de dévolution entre les parties à ce traité — entre l'ancien Etat souverain et l'Etat successeur — ne peut être entièrement séparée de la question de ses effets à l'égard d'Etats tiers car ces Etats ont des droits et obligations conventionnels dont un traité de dévolution vise précisément à régler le sort. En conséquence il importe, semble-t-il, de commencer par examiner comment les règles générales du droit international concernant les traités et les Etats tiers, c'est-à-dire les articles 34 à 36 de la Convention de Vienne, s'appliquent aux traités de dévolution, ce qui comporte la recherche de l'intention des parties à ces traités. Il suffit de jeter un coup d'oeil sur le type de traité de dévolution cité au paragraphe 5 ci-dessus pour constater que l'intention des parties à ces traités est de prévoir entre elles leurs propres droits et obligations découlant des instruments en cause et non pas de prévoir les droits ou obligations des Etats tiers, au sens des articles 35 et 36 de la Convention de Vienne. Il se peut que dans la pratique la véritable utilité d'un traité de dévolution réside en ce qu'il facilite le maintien des liens conventionnels entre un territoire devenu indépendant et d'autres Etats. Mais on ne saurait interpréter le texte des traités de dévolution comme signifiant qu'ils sont destinés à être le moyen d'établir les droits ou obligations pour les Etats tiers. Conformément à leurs termes, ils traitent simplement du transfert des droits et obligations conventionnels de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur.

10) Un traité de dévolution doit donc être envisagé, conformément à l'intention apparente de ses parties, comme un acte par lequel l'Etat prédécesseur entend transférer à l'Etat successeur ses droits et obligations découlant de traités précédemment applicables au territoire. Or, il est extrêmement douteux que le transfert ainsi voulu modifie, par lui-même, la situation juridique de l'un quelconque des Etats intéressés. La Convention de Vienne sur le droit des traités ne contient pas de dispositions relatives au transfert de droits ou d'obligations conventionnels. Cela tient à ce que l'institution du "transfert" que l'on trouve dans certains systèmes juridiques nationaux conformément auxquels, sous certaines conditions, des droits contractuels peuvent être transférés sans le consentement du cocontractant, ne semble pas être reconnue en droit international. Un transfert est, par sa nature même, une opération visant à imposer une obligation à un tiers — l'obligation d'accepter que son contrat soit exécuté sous une forme différente de celle à laquelle il est en droit de

⁵⁴ Document de travail présenté par M. M. Bartos, *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 308.

⁵⁵ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence*, doc. A/CONF.39/27.

⁵⁶ Voir additif au point 5 de la note relative à la succession d'Etats et de gouvernements, document de travail présenté par M. T. O. Elias, *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 293; voir également la 629^e séance de la Commission, *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. I, p. 5, par. 25 à 27.

s'attendre; en droit international, il est clair que la décision d'une partie à un traité de transférer ses droits ou ses obligations découlant du traité ne peut lier aucune autre partie au traité sans le consentement de cette dernière⁵⁷. En principe donc, un traité de dévolution n'a pas automatiquement pour effet de transférer les obligations ou les droits conventionnels de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. C'est un instrument qui, *en tant que traité*, ne lie que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur et dont les effets juridiques directs se limitent nécessairement à ces Etats.

11) Quels sont alors les effets juridiques directs que les traités de dévolution peuvent avoir pour l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur? La réponse semble être qu'ils ne vont guère au-delà de ceux d'une déclaration formelle et publique du transfert par l'Etat prédécesseur de la responsabilité des relations conventionnelles du territoire à l'Etat successeur. Cette réponse découle, en fait, des principes généraux du droit des traités et semble confirmée par la pratique des Etats.

12) Si l'on prend d'abord le transfert des obligations, il paraît évident qu'à partir de la date de l'indépendance les obligations conventionnelles de l'Etat prédécesseur cessent automatiquement de lier cet Etat pour ce qui est du territoire indépendant. Cela découle nécessairement du principe de la variabilité des limites territoriales des traités et s'applique à l'Etat prédécesseur aussi bien dans le cas d'un territoire qui devient indépendant que dans le cas, prévu à l'article 2, du simple transfert d'un territoire à un autre Etat existant. Le territoire de l'Etat nouvellement créé ayant cessé de faire partie de "l'ensemble du territoire" de l'Etat prédécesseur, les traités de ce dernier ne peuvent plus s'appliquer et ne s'appliquent plus, en ce qui le concerne, au territoire désormais indépendant; ce territoire est sorti de l'orbite des obligations conventionnelles de l'Etat prédécesseur. En conséquence, pour ce qui est de la décharge des obligations de l'Etat prédécesseur, le traité de dévolution ne semble guère faire plus que de prévoir ce qui est de toute manière acquis par l'effet des règles générales de droit international, indépendamment de ce traité. Inversement, à la date de la succession, le territoire passe au régime conventionnel de l'Etat nouvellement créé; et, comme le traité de dévolution n'a pas pour effet, à lui seul, de transférer les obligations conventionnelles de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, ledit traité n'établit, *par lui-même*, aucun lien conventionnel entre l'Etat successeur et les Etats tiers parties aux traités de l'Etat prédécesseur. Ainsi donc, même si un Etat nouvellement créé a conclu un traité de dévolution, les seules obligations conventionnelles de l'Etat prédécesseur qui peuvent immédiatement lier l'Etat successeur envers les autres parties contractantes sont, si tant est qu'il y en ait, les obligations qui, de toute manière, passent à l'Etat successeur par l'effet des règles

générales du droit international, indépendamment du traité de dévolution.

13) En effet, il a été précisé par un ancien conseiller juridique auprès du Commonwealth Relations Office que, dans les traités de dévolution conclus par le Royaume-Uni, la clause stipulant que l'Etat nouvellement créé assume les obligations et responsabilités du Royaume-Uni est destinée à viser uniquement les "instruments qui pourront à l'avenir être considérés comme s'appliquant au nouvel Etat"⁵⁸. En d'autres termes, l'accord prévoit purement et simplement que le nouvel Etat assume toute obligation qui peut être considérée comme liant le nouvel Etat, *après* la date de l'indépendance, en vertu des règles générales de droit international relatives à la succession et, en outre, toute obligation concernant le territoire dont un Etat tiers peut encore être en droit d'exiger l'exécution par l'Etat *prédécesseur* après la date de l'indépendance. Ainsi donc, de même qu'un autre conseiller juridique du Royaume-Uni⁵⁹, il considère la clause des "obligations et responsabilités" dans les traités de dévolution du Royaume-Uni comme une simple *garantie* générale donnée par le nouvel Etat à l'Etat prédécesseur pour toutes obligations conventionnelles dont un Etat tiers pourrait, après l'indépendance, être en droit, conformément aux règles générales de droit international, d'exiger l'exécution, soit du nouvel Etat, soit du Royaume-Uni. Si l'on tient compte du principe de la variabilité des limites territoriales des traités et des effets de l'indépendance et de l'autodétermination, l'utilité d'une telle garantie pour l'Etat prédécesseur semble douteuse. En réalité, la raison principale pour laquelle les traités de dévolution du Royaume-Uni comportent une clause sur la prise en charge des obligations semble avoir été un sentiment d'incertitude à l'égard des règles de droit international concernant la succession en matière de traités⁶⁰.

14) Quant au transfert des droits, il est parfaitement clair qu'un traité de dévolution ne peut pas lier les autres parties aux traités de l'Etat prédécesseur (qui sont "Etats tiers" par rapport au traité de dévolution) et ne peut donc à lui seul transférer à l'Etat successeur des droits à l'égard de ces autres parties. En conséquence, si large que puisse être le texte d'un traité de dévolution et quelle qu'ait été

⁵⁸ K. Roberts-Wray, *Commonwealth and Colonial Law*, Londres, Stevens, 1966, p. 276 et 277. Comparer cependant l'opinion communiquée par le Royaume-Uni à Chypre touchant la Convention sur la circulation routière, où l'interprétation donnée à un traité de dévolution était peut-être plus large; voir *Série législative des Nations Unies, Documentation concernant la succession d'Etats* (ST/LEG/SER.B/14), p. 182 et 183.

⁵⁹ R. Hone, "International Legal Problems of Emergent Territories", dans *Report of International Law Conference*, Londres, The David Davies Memorial Institute of International Studies, 1960, p. 19.

⁶⁰ K. Roberts-Wray, *op. cit.*, p. 267 à 273; voir également la note du Commonwealth Office sur la question de la succession en matière de traités lors de l'accès à l'indépendance de territoires dépendant précédemment du Royaume-Uni sur le plan international (International Law Association, *Buenos Aires Conference (1968), Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors*, p. 24).

⁵⁷ A. D. McNair, *op. cit.*, p. 340 et 341; E. Lauterpacht, *The International and Comparative Law Quarterly*, Londres, The Society of Comparative Legislation, vol. 7 (1958), p. 567 et 568; D. P. O'Connell, *op. cit.*, vol. II, p. 352. F. A. Mann, *The British Yearbook of International Law, 1953*, Londres, Oxford University Press, 1954, vol. 30, p. 475 à 478.

l'intention de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur⁶¹, le traité de dévolution ne peut pas par lui-même transférer à l'Etat successeur les droits conventionnels de l'Etat prédécesseur qui ne lui seraient transférés en aucun cas en vertu des règles générales de droit international.

15) Il n'est guère nécessaire non plus de souligner que la grande majorité des traités de l'Etat prédécesseur entraîne à la fois des obligations et des droits pour le territoire. C'est pourquoi, dans la plupart des cas, la dévolution d'obligations et la dévolution de droits à l'Etat successeur en vertu d'un traité sont des questions qui ne sauraient être complètement séparées l'une de l'autre.

16) L'opinion générale semble être, en fait, que par eux-mêmes les traités de dévolution ne modifient sensiblement pour aucun des Etats intéressés la situation qui, sans lesdits traités, serait la leur en vertu du droit international général, et que l'intérêt de ces traités vient avant tout des indications qu'ils donnent sur les intentions du nouvel Etat à l'égard des traités conclus par son prédécesseur. En même temps, il semble généralement admis aussi que les traités de dévolution peuvent jouer un rôle qui n'est pas sans importance pour assurer la continuité des relations conventionnelles lors de l'accession à l'indépendance. Un auteur⁶² a écrit, par exemple :

Le fait qu'il n'existe aucune règle claire de droit international touchant le transfert des droits et obligations conventionnels, joint au principe généralement admis *pacta tertiis nec nocent nec prosunt*, donne à penser que ces traités pourraient être dépourvus de valeur juridique réelle. D'un autre côté, si l'on admet que la règle *pacta tertiis* n'est pas d'une rigueur telle qu'elle exclue l'existence d'un véritable droit coutumier international en matière de succession, on aboutit à la conclusion que ces traités sont peut-être superflus.

A l'heure actuelle, la vérité semble se situer quelque part entre ces deux positions. Il n'est pas possible de prétendre ignorer qu'il est souvent fait référence à ces traités de dévolution, tant par les Etats successeurs qui sont désireux d'être reconnus comme parties aux traités multilatéraux conclus par l'Etat prédécesseur que par des Etats tiers qui indiquent la base sur laquelle ils se fondent pour considérer comme étant en vigueur entre eux et le nouvel Etat des traités antérieurement conclus avec l'Etat prédécesseur.

...

On notera en même temps qu'il existe beaucoup de cas où les Etats successeurs font savoir qu'ils se considèrent comme liés par des accords multilatéraux conclus par les Etats prédécesseurs, mais sans faire mention d'aucun accord relatif à la dévolution de droits et obligations conventionnels.

...

Les éléments disponibles ne suffisent donc pas à fonder véritablement la conclusion que la succession au traité confère dans ce contexte à l'Etat successeur des droits ou des obligations plus importants qu'ils n'auraient été en l'absence du traité. Cela apparaît d'autant plus vrai si l'on prend en considération le fait que, dans beaucoup de cas, même s'il existait un traité de dévolution, l'Etat successeur ne s'est pas considéré comme lié par les traités de l'Etat prédécesseur et, en conséquence, a pris des dispositions pour devenir, de son propre chef, partie contractante au traité en question...

Néanmoins, malgré la base juridique douteuse sur laquelle reposent ces traités et malgré les difficultés qui accompagnent leur

application, ils ne sont pas complètement dépourvus d'objet. Dans les premiers temps de l'indépendance, ils aident les autorités du nouvel Etat à orienter leur attention vers la nécessité de tirer au clair le champ et la portée de leurs engagements conventionnels. Ils fournissent la base sur laquelle les Etats tiers peuvent se fonder pour prendre l'initiative de proposer le maintien ou la novation des traités bilatéraux préexistants. Enfin si cette pratique persiste, elle contribuera peut-être à instaurer une véritable notion de succession, selon laquelle l'Etat successeur assume les droits et obligations nés de tout traité qui est étroitement lié à son territoire et qui ne peut être considéré comme étant d'un caractère si odieux du point de vue politique qu'il prendrait fin au moment du changement de souveraineté. Toutefois, à l'heure actuelle, les traités de dévolution n'offrent évidemment pas une solution complète au problème de la succession aux traités, qu'ils soient multilatéraux ou bilatéraux.

Cette évaluation manifestement prudente de l'intérêt des accords de dévolution semble assez typique de l'opinion des juristes britanniques⁶³, bien que l'institution des traités de dévolution soit dans une large mesure imputable au Royaume-Uni.

17) En raison de l'incertitude générale sur la situation en droit coutumier touchant la succession en matière de traités, il est difficile de déterminer la valeur exacte attribuée aux traités de dévolution dans la pratique des Etats. Mais la pratique des Etats paraît confirmer que leur intérêt réside avant tout dans le fait qu'ils sont l'expression de la volonté de l'Etat successeur de maintenir les relations conventionnelles de l'Etat prédécesseur à l'égard du territoire. Il paraît clair en tout cas que les traités de dévolution constituent l'expression générale de la volonté de l'Etat successeur de maintenir les traités de l'Etat prédécesseur applicables au territoire. Le Rapporteur spécial estime que la question importante est de savoir si un traité de dévolution constitue quelque chose de plus, à savoir une offre de maintenir les traités de l'Etat prédécesseur qu'un Etat tiers partie à l'un de ces traités pourrait accepter, obligeant, par cette seule acceptation, l'Etat successeur à maintenir les traités. On a déjà exprimé plus haut, au paragraphe 9, l'opinion qu'un traité de dévolution ne peut, suivant ses termes mêmes, être conçu comme un instrument qui serait le moyen d'établir des droits pour des Etats tiers. Même dans ces conditions, faut-il considérer un traité de dévolution comme une manifestation du consentement de l'Etat successeur au maintien des traités, consentement qu'un Etat tiers pourrait, par son seul assentiment, exprès ou tacite, transformer en un accord portant novation des traités de l'Etat prédécesseur antérieurement applicables au territoire ? Ou, lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux, la conclusion et l'enregistrement d'un traité de dévolution constituent-ils la notification d'une prétention à être partie, de sorte que l'Etat successeur doit immédiatement être considéré par le depositaire comme partie au traité ? Les réponses à ces questions doivent être cherchées dans la pratique des Etats, qu'il est difficile de déterminer avec précision en raison de l'incertitude qui règne au sujet du droit général de la succession.

⁶³ K. Roberts-Wray, *op. cit.*, p. 275; R. Hone, *op. cit.*, p. 19; *The Effect of Independence on Treaties* (manuel publié sous les auspices de l'International Law Association), Londres, Stevens and Sons, 1965, chap. 9; D. P. O'Connell, *op. cit.*, p. 358 à 373.

⁶¹ K. Roberts-Wray, *op. cit.*, p. 277 et 278.

⁶² E. Lauterpacht, *op. cit.*, p. 525 à 530.

18) Des mémorandums présentés par le Secrétariat⁶⁴ rendent accessible une quantité considérable d'exemples de la pratique des Etats à l'égard des traités multilatéraux. Le Secrétaire général, dans sa pratique en tant que dépositaire de traités multilatéraux, semble avoir commencé par attribuer aux traités de dévolution des effets dans une large mesure automatiques, mais depuis quelque temps il semble tendre à y voir plutôt une expression générale d'intention. Ainsi, en 1959, après avoir parlé de manière générale de la pratique suivie par lui à propos des notifications faites par de nouveaux Etats prétendant maintenir les traités conclus par leurs prédécesseurs ou y adhérer, le Secrétaire général a décrit sa pratique à l'égard des traités de dévolution dans les termes suivants :

Lorsqu'il existe une clause de dévolution dans le traité d'indépendance et que celle-ci est précise, il a cependant indiqué dans les publications pertinentes du Secrétariat, en face du nom du nouvel Etat, une référence aux accords qui s'appliquaient antérieurement à son territoire, le Secrétaire général invitant en pareil cas les gouvernements des nouveaux Etats à devenir parties aux protocoles amendant de tels accords. En outre, si une clause de dévolution précise et explicite concernant les droits et obligations découlant de conventions internationales souscrites par l'Etat alors responsable des relations extérieures pour le territoire du nouvel Etat fait l'objet d'un accord spécifique conclu entre ces deux Etats et que cet accord est enregistré au Secrétariat, le Secrétaire général considère que le nouvel Etat est lié à ces conventions sans qu'il soit nécessaire qu'il transmette une notification à cet égard. La publication de l'accord de dévolution dans le *Recueil des Traités* des Nations Unies et l'insertion du nouvel Etat dans la publication du Secrétariat *Etat des conventions multilatérales* (ST/LEG/3) parmi les Etats parties aux conventions qui s'appliquaient antérieurement sur son territoire portent en outre l'information nécessaire à la connaissance des Etats intéressés.

La même conception du traité de dévolution, selon laquelle il a automatiquement pour effet de rendre le nouvel Etat partie à un traité multilatéral antérieurement applicable à son territoire, semble inspirer l'avis juridique donné en 1963 par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies au Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés⁶⁵. Prié de dire si la Jamaïque pouvait être considérée comme partie à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, le Secrétariat, après avoir signalé l'accord de dévolution intervenu entre le Royaume-Uni et la Jamaïque, poursuivait dans les termes suivants :

A notre avis, cet échange de lettres constitue un accord international et, conformément à la pratique établie du Secrétariat, on doit supposer que la Jamaïque a succédé aux droits et obligations découlant de la Convention de 1951. La Jamaïque n'a pas encore répondu à la demande générale de renseignements que le Secrétaire général lui a adressée le 18 décembre 1962 au sujet de sa succession aux traités multilatéraux, mais ce fait n'infirmes nullement la conclusion ci-dessus qui se fonde sur l'accord même de la Jamaïque.

Ayant ensuite rappelé une réserve faite à la Convention par le Royaume-Uni, le Secrétariat concluait :

⁶⁴ Voir *Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux* [1959] (ST/LEG/7), par. 108 à 134; "La succession d'Etats et les conventions multilatérales générales dont le Secrétaire général est dépositaire" (*Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, document A/CN.4/150, p. 106); "La succession d'Etats aux traités multilatéraux" (*Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, documents A/CN.4/200/Rev.2 et A/CN.4/200/Add.1 et 2, p. 1).

⁶⁵ Nations Unies, *Annuaire juridique, 1963*, p. 189 et 190.

Nous pensons toutefois que notre conclusion que la Jamaïque est tenue des obligations découlant de la Convention, compte tenu des réserves faites par le Royaume-Uni, répond pour le moment à l'essentiel de la question que vous nous avez posée.

19) Le Rapporteur spécial, sans prendre position à l'égard de certains cas d'espèce, met en doute la conclusion apparemment tirée, dans le mémorandum de 1959, de l'enregistrement du traité de dévolution au Secrétariat et de sa publication dans le *Recueil des Traités* des Nations Unies. Un traité de dévolution est un accord bilatéral entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur et s'il est enregistré au Secrétariat c'est simplement en exécution de l'obligation énoncée à l'Article 102 de la Charte. Il est clair que le Secrétaire général reçoit cet instrument non pas en sa qualité de dépositaire de traités multilatéraux, mais simplement en vertu de l'Article 102 de la Charte, qui lui confie le soin d'enregistrer et de publier les traités. En résumé, il est pour le moins douteux que l'enregistrement d'un traité de dévolution, même après sa publication dans le *Recueil des Traités* des Nations Unies, puisse être assimilé à une notification faite par le nouvel Etat au Secrétaire général, en sa qualité de dépositaire, de son intention de devenir partie en son nom propre à un traité multilatéral donné. Il semble donc que l'on puisse soutenir que, en principe, une autre forme de manifestation de volonté de la part du nouvel Etat à l'égard dudit traité soit nécessaire pour établir de façon définitive la position du nouvel Etat comme partie au traité en son nom propre. En outre, la pratique actuelle du Secrétaire général, telle qu'elle est décrite dans un mémorandum plus récent, semble reposer sur l'opinion que, nonobstant la conclusion d'un traité de dévolution, l'on ne devrait pas compter un nouvel Etat au nombre des parties à un traité multilatéral sans avoir au préalable obtenu confirmation que cela est conforme à son intention. C'est ainsi que le mémorandum du Secrétariat sur la succession d'Etats en matière de traités multilatéraux généraux pour lesquels le Secrétaire général est dépositaire, daté de 1962, explique⁶⁶ que, lorsqu'un accord de dévolution a été enregistré ou a été porté à la connaissance du Secrétaire général, une lettre se référant à l'accord est adressée au nouvel Etat. Elle est rédigée dans les termes suivants :

Le Secrétaire général, se fondant sur les dispositions de l'accord précité, considère que votre Gouvernement se reconnaît lié à compter de [date de l'indépendance] par tous les instruments dont [le prédécesseur] avait étendu l'application à [nouvel Etat] et dont le Secrétaire général est dépositaire. Le Secrétaire général vous serait très obligé de bien vouloir lui confirmer cette interprétation afin qu'il puisse, pour s'acquitter de ses fonctions de dépositaire, en aviser tous les Etats intéressés*.

De même, lorsqu'il est question de savoir s'il faut considérer un nouvel Etat comme étant partie à un traité lors du comptage du nombre des parties nécessaires pour l'entrée en vigueur d'une convention, c'est la notification expresse par le nouvel Etat de son consentement à être lié par cette convention et non le traité de dévolution que le Secrétaire général considère comme pertinent.

* Passage souligné par le Rapporteur spécial.

⁶⁶ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, document A/CN.4/150, p. 142, par. 133.

20) La pratique d'autres dépositaires de traités multilatéraux ne semble pas davantage confirmer l'idée qu'un traité de dévolution, en tant que tel, a pour effet de réaliser ou de parfaire une succession à un traité multilatéral sans que l'Etat notifie expressément sa volonté à l'égard du traité en question. Il est arrivé, semble-t-il, qu'on se fonde dans une certaine mesure sur un traité de dévolution comme facteur permettant d'établir la participation d'un Etat à un traité multilatéral. C'est ainsi qu'à la requête du Gouvernement néerlandais, le Gouvernement suisse semble avoir jugé que le traité de dévolution entre les Pays-Bas et l'Indonésie offrait une base suffisante pour considérer l'Indonésie comme partie en son nom propre à la Convention de Berne pour la protection des oeuvres littéraires et artistiques⁶⁷. Mais dans sa pratique générale en tant que dépositaire de ladite convention et d'autres conventions, y compris les conventions humanitaires de Genève, le Gouvernement suisse ne semble pas avoir vu dans le traité de dévolution une base suffisante pour considérer un Etat successeur comme une partie à la Convention et n'a agi qu'à la suite d'une déclaration ou notification de l'Etat intéressé⁶⁸. C'est également un fait que l'Etat intéressé, l'Indonésie, a précisé à une autre occasion qu'il n'interprétait pas son traité de dévolution comme ayant les effets que lui attribuait le Gouvernement suisse dans le cas de la Convention de Berne ci-dessus mentionnée. De plus, il semble, d'après la pratique des Etats-Unis publiée dans la *Documentation concernant la succession d'Etats*⁶⁹, que les Etats-Unis ne retiennent que la déclaration ou notification de l'Etat successeur et non la conclusion d'un traité de dévolution par ce dernier pour décider si cet Etat doit être considéré comme partie à un traité multilatéral pour lequel les Etats-Unis assument les fonctions de dépositaire.

21) Il se peut que la pratique de divers Etats, qu'il s'agisse d'Etats "successeurs" ou d'Etats "tiers" intéressés, soit moins nettement établie mais elle semble aussi confirmer l'importance limitée des traités de dévolution. Il est vrai que le Royaume-Uni a parfois paru considérer qu'un traité de dévolution pouvait suffire à faire que l'Etat successeur soit partie aux traités du Royaume-Uni précédemment appliqués au territoire en question. Ainsi, en 1961, il semble que le Royaume-Uni ait fait savoir à la Fédération du Nigéria que son traité de dévolution suffirait à faire du Nigéria une partie distincte à la Convention de Varsovie de 1929⁷⁰, et le Nigéria paraît en l'occurrence s'être rangé en définitive à ce point de vue. En revanche, le Nigéria a refusé de considérer son traité de dévolution comme l'obligeant à assumer les obligations découlant pour le Royaume-Uni de certains traités d'extradition⁷¹. Quoi qu'il en soit, précédemment, le Royaume-Uni semble avoir donné au Gouvernement de la Birmanie une indication assez différente à

propos de la même Convention de Varsovie⁷². Il avait alors informé la Birmanie que, quelque opinion que la Birmanie et le Royaume-Uni pussent avoir au sujet du traité de dévolution conclu entre eux, celui-ci :

... ne pouvait pas obliger les Etats tiers à accepter le transfert à la Birmanie de la totalité des droits et obligations conventionnels et que, par conséquent, il était toujours possible qu'un Etat tiers soit d'un avis différent de celui du Royaume-Uni et de la Birmanie en la matière.

Puis, ayant conclu qu'il convenait de renoncer à résoudre la plupart des cas d'espèce tant qu'ils ne se seraient pas présentés, le Royaume-Uni laissait entendre que la Birmanie devrait adhérer officiellement à la Convention de Varsovie et à d'autres instruments internationaux à mesure que l'occasion s'en présenterait.

22) En outre, lorsqu'il a envisagé la question en tant qu'"Etat tiers", le Royaume-Uni a refusé d'attribuer des effets automatiques à un traité de dévolution. Ainsi, lorsqu'il fut informé par le Laos que celui-ci considérait la Convention anglo-française de 1922 au sujet des actes de procédure en matière civile et commerciale comme continuant de s'appliquer entre le Laos et le Royaume-Uni du fait d'un traité de dévolution, le Royaume-Uni a déclaré qu'il était *prêt à admettre* qu'il en soit ainsi mais il a ajouté que le Royaume-Uni :

... souhaitait qu'il soit entendu que la Convention restait en vigueur, non en vertu du traité d'amitié franco-laotien de 1953, mais parce que le Gouvernement de Sa Majesté et le Gouvernement du Laos étaient convenus que la Convention anglo-française de 1922 au sujet des actes de procédure en matière civile et commerciale devait rester en vigueur entre le Royaume-Uni et le Laos⁷³.

Le Gouvernement du Laos s'est rangé, semble-t-il, à cette manière de voir. D'ailleurs, le commentaire du Royaume-Uni sur cet épisode est encore plus explicite :

Le Gouvernement de Sa Majesté n'a pas considéré qu'il y avait automatiquement succession des territoires nouvellement indépendants aux droits et obligations créés par des conventions de procédure civile ou traités de même nature conclus par la métropole en leur nom avant l'indépendance. Tout accord conclu entre la métropole et le nouvel Etat indépendant stipulant que celui-ci doit succéder aux droits et obligations découlant de traités conclus en son nom par la métropole a force obligatoire pour les Parties contractantes à cet accord, *mais non pas nécessairement pour les Etats qui ont conclu des accords avec la métropole en ce qui concerne le territoire désormais indépendant. C'est pourquoi il doit y avoir, après l'indépendance, une sorte d'acte de "novation" entre le nouvel Etat indépendant et l'autre Partie contractante* *⁷⁴.

De même, dans l'*Affaire du temple de Préah Vihéar*⁷⁵, dans les débats sur les exceptions préliminaires de la Thaïlande,

* Passage souligné par le Rapporteur spécial.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 180 et 181.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 188 et 189.

⁶⁹ *Ibid.*, Egalement *ibid.*, p. 191, l'avis du Royaume-Uni communiqué au Palistan à savoir que l'*Indian Independence (International Arrangements) Order, 1947*, ne pouvait avoir de validité qu'entre l'Inde et le Pakistan et ne saurait régir la situation du Pakistan vis-à-vis du Siam.

⁷⁰ *C.I.J. Recueil 1962, Mémoires, Plaidoiries et Documents*, vol. II, p. 33. La Cour elle-même ne s'est pas prononcée sur la

⁶⁷ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, documents A/CN.4/200/Rev.2 et A/CN.4/200/Add.1 et 2, p. 13 et 14, par. 26 à 29.

⁶⁸ *Ibid.*, p. 15 à 24, par. 35 à 85 et p. 39 à 52, par. 158 à 224.

⁶⁹ Voir *Série législative des Nations Unies (ST/LEG/SER.B/14)*, p. 224 à 228.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 181.

⁷¹ *Ibid.*, p. 193 et 194.

celle-ci a soutenu officiellement devant la Cour internationale que, à l'égard des "Etats tiers", les traités de dévolution sont *res inter alios acta* qui, en tout cas, ne les lient pas.

23) Dans leur pratique, les Etats-Unis interprètent un traité de dévolution comme une reconnaissance, en termes généraux, par le nouvel Etat indépendant de son intention de maintenir en vigueur des traités précédemment appliqués au territoire sur lequel il a désormais la souveraineté. Cependant, les Etats-Unis ne semblent pas considérer cette déclaration générale d'intention comme déterminante pour ce qui est de la continuité de traités particuliers. Dans une lettre au rédacteur en chef de l'*American Journal of International Law*⁷⁶, un conseiller juridique adjoint du Département d'Etat a défini la pratique américaine comme suit :

En pratique, le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique s'efforce de négocier les nouveaux accords, selon que de besoin, avec un nouvel Etat indépendant dans le plus bref délai possible. Dans l'intervalle, il essaye, lorsque cela est possible, d'arriver à une entente avec le nouvel Etat spécifiant quels accords bilatéraux entre les Etats-Unis et l'ancien Etat métropolitain doivent être considérés comme continuant à s'appliquer. Dans la plupart des cas, le nouvel Etat n'est pas disposé, durant ses premières années d'indépendance, à s'engager en des termes aussi précis. Jusqu'à présent, l'échange entre les Etats-Unis et le Ghana est le seul arrangement officiel global de ce type qui ait été conclu, encore que des notes aient aussi été échangées avec la Trinité-et-Tobago et la Jamaïque au sujet du maintien de l'application de l'Accord de 1946 relatif aux services aériens. Un échange de notes avec le Congo (Brazzaville) sur le maintien des obligations conventionnelles a bien eu lieu, mais en termes généraux seulement. Quand un nouvel Etat a signé un traité de dévolution avec la métropole ou s'est engagé de quelque autre manière en termes généraux à reconnaître que les accords qui lui étaient appliqués en tant que territoire restent en vigueur, le fait est consigné dans *Treaties in Force*. Le Département d'Etat s'engage, compte dûment tenu de considérations pratiques, à déterminer quels accords bilatéraux conclus par la métropole avec les Etats-Unis peuvent nettement être considérés comme englobés dans la reconnaissance générale souscrite par le nouvel Etat. La liste de ces traités figure sous le nom du nouvel Etat dans *Treaties in Force*.

Un traité de dévolution est donc considéré par les Etats-Unis comme une "reconnaissance en termes généraux du maintien en vigueur d'accords" justifiant les mentions appropriées dans le recueil *Treaties in Force*. Toutefois, les Etats-Unis ne semblent pas considérer le traité de dévolution comme décisif quant à l'attitude du nouvel Etat indépendant à l'égard des divers traités; ils ne considèrent pas non plus le fait d'inscrire dans le recueil *Treaties in Force* un certain traité en regard du nom du nouvel Etat comme constituant autre chose qu'une *présomption* ou une probabilité quant au maintien en vigueur du traité vis-à-vis dudit Etat. Il semblerait plutôt que la pratique des Etats-Unis consiste à essayer de voir clair dans les intentions du nouvel Etat indépendant et d'*arriver avec lui à un commun accord* sur le maintien en vigueur des divers traités⁷⁷.

question de la succession car elle estimait que l'affaire était soumise à sa juridiction pour d'autres motifs.

⁷⁶ Reproduite dans *The Effect of Independence on Treaties* (manuel publié sous les auspices de l'International Law Association), Londres, Stevens and Sons, 1965, p. 382 à 386.

⁷⁷ Voir échanges de notes des Etats-Unis avec le Ghana, la Trinité-et-Tobago et la Jamaïque [*Série législative des Nations*

24) Quant à la pratique des Etats ayant accédé depuis peu à l'indépendance qui ont conclu des traités de dévolution, elle n'est pas uniforme. Dans le cas de conventions multilatérales dont le Secrétaire général est dépositaire, beaucoup de ces Etats se sont tenus pour liés par les conventions précédemment appliquées à leurs territoires. Pourtant, certains d'entre eux ne l'ont pas fait⁷⁸. Dans le cas d'autres conventions multilatérales générales, la situation semble à peu près identique⁷⁹. Dans le cas de traités bilatéraux, comme on l'a déjà indiqué, les Etats ayant nouvellement accédé à l'indépendance ne semblent pas considérer un traité de dévolution comme les obligeant vis-à-vis d'Etats tiers à reconnaître le maintien en vigueur de chaque traité sans exception mais ils semblent se réserver le droit de faire connaître leurs intentions en ce qui concerne chaque traité en particulier. C'est la position qu'a prise très nettement le Gouvernement indonésien dans une note du 18 octobre 1963 à la République fédérale d'Allemagne⁸⁰ :

L'article 5 de l'Accord de 1949 sur les mesures transitoires entre la République d'Indonésie et le Royaume des Pays-Bas ne fait pas, par lui-même, que les accords internationaux qui étaient applicables à l'ancien territoire des Indes néerlandaises s'appliquent automatiquement à la République d'Indonésie. Pour que ces accords internationaux continuent à s'appliquer, une autre démarche est nécessaire de la part du Gouvernement indonésien, à savoir l'envoi aux autres parties contractantes ou dépositaires, selon le cas, d'une déclaration indiquant que le Gouvernement indonésien désire être considéré comme partie à l'accord en question à la place de l'ancien territoire des Indes néerlandaises.

Ni cette note ni une précédente note adressée en janvier 1961⁸¹ par le Gouvernement indonésien au Royaume-Uni en termes analogues ne semblent avoir soulevé d'objection de la part de l'autre Etat. La Côte d'Ivoire, qui était convenue avec la France qu'elle "assumerait tous les droits et obligations de traités applicables à la Côte d'Ivoire avant

Unies, Documentation concernant la succession d'Etats (ST/LEG/SER.B/14), p. 211 à 213 et 220 à 223].

⁷⁸ Par exemple l'Indonésie, Chypre et la Somalie; voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. II, document A/CN.4/150, p. 128, par. 21; p. 129 et 130, par. 31 à 33; p. 134, par. 67; et p. 138, par. 106.

⁷⁹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, documents A/CN.4/200/Rev.2 et Add.1 et 2, p. 27, par. 106. Les conventions internationales du travail constituent un cas particulier étant donné que l'Organisation internationale du Travail a pour pratique de demander aux nouveaux Etats qu'ils reconnaissent, au moment de leur admission à l'OIT, le maintien des conventions du travail.

⁸⁰ K. Zemanek, *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye*, 1965-III, Leyde, Sijthoff, vol. 116, p. 236. Dans l'affaire *Westerling*, l'Indonésie elle-même a invoqué le Traité anglo-néerlandais d'extradition de 1898 et le Gouvernement du Royaume-Uni a fait savoir à la Cour qu'il reconnaissait la succession de l'Indonésie aux droits et obligations des Pays-Bas découlant du Traité [*Série législative des Nations Unies, Documentation concernant la succession d'Etats* (ST/LEG/SER.B/14), p. 196 et 197].

⁸¹ Voir *Série législative des Nations Unies, Documentation concernant la succession d'Etats* (ST/LEG/SER.B/14), p. 186. Une note analogue a, semble-t-il, été envoyée par le Gouvernement indonésien à d'autres Etats qui s'étaient enquis auprès de ce gouvernement de sa position quant à la succession aux traités précédemment applicables aux Indes néerlandaises, K. Zemanek, *op. cit.*, p. 236, note de bas de page 100.

son indépendance", n'en a pas moins soutenu dans un échange de lettres avec les Etats-Unis en 1962-1963 qu'elle ne se tenait pas pour liée par un traité franco-américain d'extradition et que les questions de cet ordre devaient être examinées *de novo*⁸². Autre exemple : tout en citant son traité de dévolution comme preuve de sa volonté de maintenir en vigueur après l'indépendance certains traités conclus entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis, le Ghana, dans son échange de lettres avec les Etats-Unis, s'est réservé une certaine liberté de négociation concernant le maintien en vigueur d'une clause particulière ou de clauses particulières de traités existants⁸³. Dans un échange de lettres avec le Royaume-Uni au sujet de traités d'extradition, le Nigéria semble également avoir considéré qu'il avait une large liberté d'appréciation quant au maintien de l'application de cette catégorie de traités⁸⁴ et de même, dans un échange de lettres avec les Etats-Unis, le Nigéria a nié l'existence d'un traité ou d'un arrangement d'extradition quelconque entre lui-même et les Etats-Unis⁸⁵. Même quand l'Etat successeur est, d'une façon générale, disposé à reconnaître, conformément au traité de dévolution, la continuité des traités de son prédécesseur, il n'est pas rare qu'il juge nécessaire ou souhaitable de conclure avec un Etat tiers un accord prévoyant expressément le maintien d'un traité déterminé⁸⁶.

25) La pratique des Etats en ce qui concerne les traités de dévolution est donc trop diverse pour qu'il soit permis de conclure qu'un traité de dévolution doit être considéré comme créant par lui-même un lien juridique entre l'Etat successeur et les Etats tiers, par rapport aux traités applicables au territoire de l'Etat successeur avant son accession à l'indépendance. Il est certain que des Etats successeurs et des Etats tiers ont eu tendance à considérer un traité de dévolution comme créant une certaine présomption du maintien en vigueur de certaines catégories de traités. Cependant, ni les Etats successeurs ni les Etats tiers, ni les dépositaires n'ont, en règle générale, attribué des effets automatiques aux traités de dévolution. Il semble donc ressortir de la pratique des Etats, ainsi que des principes du droit des traités s'y rapportant, que les traités de dévolution, si importants qu'ils puissent être comme manifestation générale de la position de l'Etat successeur à l'égard des traités de leurs prédécesseurs, doivent être

considérés comme *res inter alios acta* en ce qui concerne ses relations avec des Etats tiers.

26) Une autre considération doit entrer en ligne de compte : c'est la difficulté qu'il y a, dans certains cas, à savoir quels traités sont couverts par un traité de dévolution. Cette difficulté est mise en évidence dans le rapport du comité de l'International Law Association⁸⁷, ainsi que dans une note communiquée à ce comité par le Commonwealth Relations Office concernant des territoires qui dépendaient autrefois du Royaume-Uni⁸⁸. Cette dernière note déclare :

Le Gouvernement britannique a fourni aux gouvernements des territoires qui étaient sur le point d'accéder à l'indépendance une liste des traités considérés comme s'appliquant à ces territoires. Néanmoins, il n'est pas possible de garantir que cette liste soit tout à fait complète ou exacte, bien que tout ait été fait pour qu'elle le soit. Le nombre de traités en cause est considérable et la situation en ce qui concerne la réapplication aux territoires dépendants est souvent peu claire. *Ces listes ne peuvent donc être considérées comme définitives et elles n'ont été jointes en annexe à aucun des traités de dévolution, ni publiées de quelque autre façon **.

De plus, même lorsqu'il est raisonnablement certain qu'un traité était considéré comme s'appliquant au territoire avant l'indépendance, la question peut encore se poser de savoir si son application après l'indépendance serait compatible avec la nature de ses dispositions. Des difficultés de ce genre font également ressortir la nécessité de laisser à l'Etat successeur une grande liberté d'appréciation en ce qui concerne le maintien en vigueur des traités, même s'il a conclu un traité de dévolution.

27) C'est pourquoi le paragraphe 1 du présent article énonce, sous forme négative, une règle selon laquelle les obligations et les droits d'un Etat prédécesseur en vertu de traités ne deviennent pas applicables entre l'Etat successeur et des Etats tiers du *seul fait* que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ont conclu un traité de dévolution. Cette règle n'ôte rien de sa valeur générale au traité de dévolution, en tant qu'expression de la *politique* de l'Etat successeur pour ce qui est du maintien des traités conclus par l'Etat prédécesseur. Mais, pour dissiper tout doute éventuel sur ce point, il paraît souhaitable de spécifier qu'un traité de dévolution ne crée pas par lui-même de lien juridique entre l'Etat successeur et des Etats tiers.

28) Le paragraphe 2 de l'article dispose ensuite simplement que, lorsqu'il a été conclu un traité de dévolution, les obligations et les droits de l'Etat successeur en vertu des traités précédemment en vigueur à l'égard de son territoire sont régis par les dispositions des présents articles. En d'autres termes, ces droits et obligations sont régis par les principes qui peuvent être considérés comme existant dans le droit international général concernant la novation des traités ou la succession en matière de traités.

* Passage souligné par le Rapporteur spécial.

⁸⁷ International Law Association, *Buenos Aires Conference (1968), Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors*, p. 4, note 1 a.

⁸⁸ *Ibid.*, annexe B, p. 28 et 29, par. 6.

⁸² M. M. Whiteman, *op. cit.*, p. 983.

⁸³ Voir *Série législative des Nations Unies, Documentation concernant la succession d'Etats (ST/LEG/SER.B/14)*, p. 211 à 213.

⁸⁴ *Ibid.*, p. 193 et 194.

⁸⁵ International Law Association, *Buenos Aires Conference (1968), Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors*, annexe E, p. 35.

⁸⁶ Par exemple, accords entre Inde et Belgique (*Moniteur belge*, 26 février 1955, p. 967); Pakistan et Belgique (*Nations Unies, Recueil des Traités*, vol. 133, p. 200 à 202); Pakistan et Suisse (*Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse, nouvelle série*, 1955, p. 1168); Pakistan et Argentine [*Série législative des Nations Unies, Documentation concernant la succession d'Etats (ST/LEG/SER.B/14)*, p. 6 et 7]; Etats-Unis et Trinité-et-Tobago et Etats-Unis et Jamaïque (*ibid.*, p. 220 à 224).

*Article 4. — Déclaration unilatérale
de l'Etat successeur*

1. Lorsqu'un Etat successeur communique à un Etat tiers, partie à des traités en vigueur à l'égard du territoire de l'Etat successeur avant l'indépendance, une déclaration de volonté concernant le maintien en vigueur desdits traités, les obligations et les droits respectifs de l'Etat successeur et de l'Etat tiers sont régis par les articles suivants du présent projet.

2. Lorsqu'un Etat successeur communique à l'Etat tiers une déclaration exprimant son consentement à l'application desdits traités à titre provisoire en attendant une décision concernant leur maintien en vigueur, leur modification ou leur extinction, ces traités continuent à s'appliquer provisoirement entre l'Etat successeur et l'Etat tiers, à moins, dans le cas d'un traité déterminé,

a) Que le traité n'entre automatiquement en vigueur entre les Etats intéressés en vertu du droit international général indépendamment de la déclaration; ou

b) Qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'Etat successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité; ou

c) Que, dans les trois mois suivant la réception de la notification, l'Etat tiers en cause ne fasse savoir à l'Etat successeur qu'il s'oppose à cette application du traité à titre provisoire.

3. L'application d'un traité à titre provisoire entre un Etat successeur et un Etat tiers en vertu du présent article prend fin :

a) Sous réserve de toute obligation de notifier dont ils peuvent être convenus, si l'un des Etats communique à l'autre sa décision de mettre fin à l'application du traité à titre provisoire; ou

b) Si la déclaration spécifie la durée de la période d'application du traité à titre provisoire et que cette période soit expirée; ou

c) S'il est convenu entre eux, à un moment quelconque, de considérer désormais le traité, selon le cas, comme ayant pris fin ou comme étant mis en vigueur entre eux, intégralement ou sous une forme modifiée; ou

d) S'il ressort de la conduite des Etats intéressés qu'ils doivent être considérés comme étant convenus, selon le cas, de mettre fin au traité ou de le mettre en vigueur; ou

e) Si le traité lui-même a pris fin conformément à ses propres dispositions.

Commentaire

1) En mars 1961, le Gouvernement du Royaume-Uni a proposé au Gouvernement du Tanganyika de conclure avec lui, quand ce territoire aurait accédé à l'indépendance, un traité de dévolution au moyen d'un échange de lettres, comme l'avaient fait d'autres territoires britanniques lorsqu'ils étaient devenus des Etats indépendants. Le Tanganyika a répondu que, renseignements pris, ce traité pourrait avoir pour effet : 1) de permettre aux Etats tiers d'exiger du Tanganyika qu'il remplisse les obligations conventionnelles dont, sans un tel traité, il serait libéré en

devenant un Etat indépendant; mais 2) qu'il ne suffirait pas, à lui seul, à donner au Tanganyika le droit d'exiger des Etats tiers l'exécution, à son égard, des traités qu'ils avaient conclus avec le Royaume-Uni. En conséquence, le Tanganyika n'a pas conclu de traité de dévolution mais a adressé en décembre 1961 au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies la déclaration suivante :

Le Gouvernement tanganyikais est conscient de l'intérêt qu'il y a à assurer, dans toute la mesure compatible avec l'accession à la pleine indépendance de l'Etat du Tanganyika, la continuité des liens juridiques entre le Tanganyika et les divers Etats avec lesquels, par le truchement du Royaume-Uni, le territoire du Tanganyika se trouvait, avant l'indépendance, lié par des relations conventionnelles. En conséquence, le Gouvernement tanganyikais tient à faire la déclaration ci-après :

En ce qui concerne les traités bilatéraux que le Royaume-Uni a valablement conclus au nom du territoire du Tanganyika ou que le Royaume-Uni a valablement appliqués, ou dont il a valablement étendu l'application au Tanganyika, le Gouvernement tanganyikais est disposé à continuer d'appliquer sur son territoire, sur la base de la réciprocité, les clauses de tous ces traités pendant une période de deux ans à compter de la date de l'indépendance (c'est-à-dire jusqu'au 8 décembre 1963), à moins que lesdits traités ne soient abrogés ou modifiés auparavant d'un commun accord. A l'expiration de cette période, le Gouvernement tanganyikais considérera comme éteints ceux de ces traités qui ne peuvent, par le jeu de l'application des règles du droit international coutumier, être considérés à tout autre titre comme encore en vigueur.

Le Gouvernement tanganyikais espère sincèrement que pendant ladite période de deux ans, il pourra, par la voie normale des négociations diplomatiques, parvenir à une entente satisfaisante avec les Etats intéressés quant à la possibilité de maintenir en vigueur ou de modifier lesdits traités.

Le Gouvernement tanganyikais n'ignore pas que la déclaration qui précède, applicable aux traités bilatéraux, ne peut être aussi aisément appliquée aux traités multilatéraux. En ce qui concerne ces derniers traités, le Gouvernement tanganyikais se propose donc de revoir chacun d'eux individuellement et de faire savoir au dépositaire, dans chaque cas, quelles mesures il entend prendre à l'égard de chacun desdits instruments — par voie de confirmation de l'extinction, de confirmation de la succession, ou d'adhésion. Pendant cette période intérimaire d'examen, toute partie à un traité multilatéral qui, avant l'indépendance, avait été appliqué, ou dont l'application avait été étendue, au Tanganyika pourra, sur la base de la réciprocité, se prévaloir, à l'encontre du Tanganyika, des clauses dudit traité⁸⁹.

A la demande expresse du Tanganyika, le Secrétaire général a fait distribuer le texte de cette déclaration à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies.

Le Royaume-Uni a alors adressé à son tour une lettre au Secrétaire général en le priant de communiquer à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies une déclaration ainsi conçue :

... j'ai l'honneur de me référer à la note que le Premier Ministre du Tanganyika, alors en fonctions, a adressée à Votre Excellence le 9 décembre 1961, pour indiquer la position de son gouvernement à l'égard des instruments internationaux conclus par le Royaume-Uni dont les dispositions s'appliquaient au Tanganyika avant son accession à l'indépendance. Le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni déclare que, lorsque le Tanganyika est devenu un Etat indépendant et souverain, le 9 décembre 1961, le Gouvernement du Royaume-Uni a cessé d'avoir les obligations et les droits qu'il avait auparavant en tant qu'autorité responsable de l'administration du

⁸⁹ Voir *Série législative des Nations Unies, Documentation concernant la succession d'Etats* (ST/LEG/SER.B/14), p. 177.

Tanganyika, du fait de l'application au Tanganyika desdits instruments internationaux⁹⁰.

Autrement dit, le Royaume-Uni a fait distribuer à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies une note officielle par laquelle il renonçait expressément, en ce qui concerne le territoire du Tanganyika, à toutes les obligations et à tous les droits que pouvait avoir le Royaume-Uni en vertu des traités qu'il appliquait à ce territoire avant l'indépendance.

2) Le précédent créé par le Tanganyika⁹¹ a été suivi par un certain nombre d'autres Etats nouvellement indépendants, dont les déclarations unilatérales ont cependant revêtu des formes diverses.

3) Le Botswana en 1966 et le Lesotho en 1967 ont fait des déclarations analogues à celle du Tanganyika⁹². En 1969, le Lesotho a prié le Secrétaire général de communiquer à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies une autre déclaration, prorogeant de deux années supplémentaires la période de deux ans prévue pour revoir les traités bilatéraux dans sa déclaration de 1967. En même temps, le Lesotho indiquait qu'il continuait d'examiner sa situation à l'égard des traités multilatéraux et que, conformément à sa déclaration précédente, il n'était pas nécessaire de proroger formellement ladite période. Cette nouvelle déclaration se terminait par la mise en garde suivante :

Le Gouvernement du Royaume du Lesotho tient à ce qu'il soit bien entendu qu'il s'agit là d'un simple arrangement transitoire. En aucun cas, on ne saurait conclure que par la présente déclaration le Lesotho a adhéré à tel ou tel traité ou signifié le maintien en vigueur de tel ou tel traité par succession⁹³.

4) En 1968, Nauru a aussi fait une déclaration qui, à l'exception de quelques différences de forme, suit de près le modèle du Tanganyika. Mais la déclaration de Nauru présente une différence de fond sur un point qui retient l'attention en raison de l'intérêt éventuel qu'elle peut présenter pour la question générale de l'existence de règles de droit coutumier relatives à la succession en matière de traités en ce qui concerne les traités bilatéraux. La déclaration du Tanganyika prévoit que, à l'expiration de la période transitoire d'examen, le Tanganyika "considérera comme éteints ceux de ces traités qui ne peuvent, par le jeu de l'application des règles du droit international coutumier, être considérés à tout autre titre comme encore en vigueur". Par contre, la déclaration de Nauru prévoit que Nauru considérera "tout traité de cette nature comme éteint à moins qu'il n'ait été précédemment convenu avec l'autre partie contractante de maintenir ledit traité en vigueur *", sans qu'il soit fait mention du droit coutumier.

* Passage souligné par le Rapporteur spécial.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 178.

⁹¹ Pour la déclaration faite ultérieurement par la République-Unie de Tanzanie au sujet de l'union du Tanganyika avec Zanzibar, voir paragraphe 7.

⁹² International Law Association, *op. cit.*, annexe A, III, p. 17 et 18, et V, p. 20 et 21.

⁹³ Texte fourni par le Secrétariat.

En outre, Nauru a demandé que sa déclaration soit communiquée à tous les membres des institutions spécialisées tout comme aux Membres de l'Organisation des Nations Unies.

5) L'Ouganda, dans une note adressée au Secrétaire général le 12 février 1963⁹⁴, a fait une déclaration établissant une procédure unique d'application provisoire pour les traités bilatéraux et les traités multilatéraux. Dans cette déclaration, il était dit que l'Ouganda continuerait à appliquer, sur la base de la réciprocité, jusqu'à la fin de 1963, tous les traités que le Royaume-Uni avait valablement conclus au nom du protectorat de l'Ouganda ou dont il avait valablement étendu l'application à l'Ouganda avant le 9 octobre 1962 (date de l'indépendance), à moins qu'ils ne soient abrogés ou modifiés par accord avec les autres parties intéressées. La déclaration portait en outre qu'à l'expiration de cette période, ou de toute prorogation ultérieure de cette période notifiée de la même manière, l'Ouganda considérerait les traités comme éteints, à l'exception de ceux qui "en vertu des règles du droit international coutumier doivent être considérés à tout autre titre comme encore en vigueur". Dans cette déclaration, l'Ouganda exprimait aussi l'espoir qu'avant l'expiration de la période prescrite il pourrait, par la voie normale des négociations diplomatiques, parvenir à une entente satisfaisante avec les Etats intéressés quant à la possibilité de maintenir en vigueur ou de modifier lesdits traités; pour ce qui est des traités multilatéraux, il a exprimé son intention de faire savoir au dépositaire dans le même délai les mesures qu'il entendait prendre à l'égard de chaque traité. Comme le Tanganyika, l'Ouganda a déclaré expressément qu'au cours de la période d'examen les autres parties aux traités pourraient, sur la base de la réciprocité, se prévaloir à l'encontre de l'Ouganda des clauses de ces traités⁹⁵.

Ensuite, le Kenya⁹⁶ et le Malawi⁹⁷ ont prié le Secrétaire général de notifier aux Membres de l'Organisation des Nations Unies les déclarations faites par eux sous la même forme que par l'Ouganda. La déclaration du Kenya contenait un alinéa supplémentaire qui présente un certain intérêt en relation avec les traités dits "de disposition" et qui a la teneur suivante :

Aucune disposition de la présente Déclaration ne préjudiciera et ne sera présumée préjudicier aux revendications territoriales actuelles de l'Etat du Kenya contre des tiers ni aux droits de

⁹⁴ Voir *Série législative des Nations Unies, Documentation concernant la succession d'Etats (ST/LEG/SER.B/14)*, p. 179 et 180. Voir également la déclaration explicative du Gouvernement de l'Ouganda dans le Sessional Paper No. 2, de 1963, dans *The Effect of Independence on Treaties* (manuel publié sous les auspices de l'International Law Association), Londres, Stevens and Sons, 1965, p. 386.

⁹⁵ Dans la déclaration de l'Ouganda, il n'est explicitement question que des traités multilatéraux, mais l'Ouganda paraît clairement vouloir que les parties à l'un quelconque des traités puissent, sur la base de la réciprocité, se prévaloir des dispositions dudit traité à son encontre au cours de la période d'examen.

⁹⁶ Voir *The Effect of Independence on Treaties* (manuel publié sous les auspices de l'International Law Association), Londres, Stevens and Sons, 1965, p. 387.

⁹⁷ *Ibid.*, p. 389.

caractère "dispositif" ou "local" initialement acquis à l'Etat du Kenya en vertu de certains traités internationaux ou arrangements administratifs constituant des accords.

6) En septembre 1965, la Zambie a communiqué au Secrétaire général une déclaration conçue dans un sens quelque peu différent :

J'ai l'honneur de vous informer que le Gouvernement zambien, convaincu qu'il est souhaitable de maintenir les relations juridiques existantes et conscient de l'obligation qui lui incombe en droit international de faire honneur à ses engagements conventionnels, reconnaît qu'en vertu du droit international coutumier la Zambie a succédé, lors de son accession à l'indépendance, à de nombreux droits et obligations conventionnels du Gouvernement du Royaume-Uni à l'égard de la Rhodésie du Nord.

2. Toutefois, comme il est probable qu'en vertu du droit international coutumier certains traités soient devenus caducs à la date de l'indépendance de la Zambie, il paraît essentiel que chaque traité fasse l'objet d'un examen juridique. Il est proposé, à l'issue de cet examen, d'indiquer quels sont, parmi les traités qui pourraient être devenus caducs en vertu du droit international coutumier, ceux que le Gouvernement zambien veut considérer comme caducs.

3. La question de la succession de la Zambie aux traités se complique de questions juridiques du fait des pouvoirs conférés, en matière d'affaires extérieures, à l'ancienne Fédération de Rhodésie et du Nyassaland. Tant que ces questions n'auront pas été réglées, il sera difficile de voir dans quelle mesure la Zambie reste liée par les traités conclus par l'ancienne Fédération.

4. Le Gouvernement zambien souhaite qu'il soit présumé que la Zambie a succédé juridiquement à chaque traité et qu'on se fonde sur cette hypothèse jusqu'à ce qu'il soit décidé qu'un traité doit être considéré comme caduc. Si le Gouvernement zambien estime qu'il a juridiquement succédé à un traité et souhaite mettre fin à l'application de ce traité, il notifiera en temps voulu l'extinction de ce traité.

5. Le Gouvernement zambien souhaite que la présente lettre soit communiquée à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et de ses institutions spécialisées, afin qu'ils soient avisés de la position qu'il a prise⁹⁸.

Par la suite, la Guyane, la Barbade et Maurice ont fait des déclarations sous la même forme. Les déclarations de la Barbade et de Maurice ne contenaient pas l'équivalent du paragraphe 3 de la déclaration zambienne. La déclaration de la Guyane, par contre, contenait un paragraphe analogue au paragraphe 3, traitant de la situation particulière de la Guyane et rédigé comme suit :

Etant donné la manière dont la Guyane britannique fut acquise par la Couronne britannique et ce que fut son histoire antérieure il conviendra d'examiner quels sont, parmi les traités conclus avant 1804, ceux qui pourraient rester en vigueur en vertu du droit international coutumier.

7) Dans tous les cas mentionnés plus haut, le Royaume-Uni a prié le Secrétaire général de faire distribuer aux Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies une note officielle par laquelle il renonçait expressément au maintien de tous droits ou obligations du Royaume-Uni dans les mêmes termes que dans le cas du Tanganyika (voir ci-dessus, par. 1).

8) Le Souaziland, la dernière des anciennes possessions britanniques qui ait fait une déclaration, l'a conçue en des termes à la fois simples et complets :

J'ai l'honneur... de déclarer au nom du Gouvernement du Royaume de Souaziland que, pendant une période de deux ans à compter du 6 septembre 1968, le Gouvernement du Royaume de Souaziland accepte tous les droits et obligations découlant de traités conclus antérieurement à l'indépendance par le Gouvernement britannique au nom du Royaume de Souaziland, période durant laquelle les traités et accords internationaux énonçant ces droits et obligations seront examinés en vue de déterminer, à l'expiration de ce délai de deux ans, quels sont parmi ces droits et obligations ceux qui seront adoptés, ceux auxquels il sera mis fin et ceux qui seront adoptés avec des réserves concernant des questions déterminées.

Cette déclaration a été communiquée au Secrétaire général avec prière de la transmettre à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres des institutions spécialisées.

9) En 1964, la République du Tanganyika et la République populaire de Zanzibar se sont unies pour former un seul Etat souverain qui a pris le nom de République-Unie de Tanzanie. A l'occasion de cette union, la République-Unie de Tanzanie a adressé au Secrétaire général une note⁹⁹ l'informant de l'événement et poursuivant en ces termes :

Le Secrétaire général est prié de noter que la République-Unie de Tanganyika et de Zanzibar déclare qu'elle constitue désormais un seul Membre de l'Organisation des Nations Unies lié par la Charte et que tous les traités et accords internationaux en vigueur entre la République du Tanganyika ou la République populaire de Zanzibar et d'autres Etats ou des organisations internationales, dans la mesure où leur application est compatible avec les dispositions constitutionnelles de l'Union, demeureront en vigueur dans les limites régionales prescrites lors de leur conclusion et conformément aux principes du droit international.

La note se terminait par une demande adressée au Secrétaire général d'en communiquer la teneur à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies, à tous les organes principaux et subsidiaires des Nations Unies et aux institutions spécialisées. La note ne précisait pas si la déclaration faite antérieurement par le Tanganyika, en 1961, restait en vigueur et n'y faisait aucune allusion (voir ci-dessus, par. 1). Mais elle n'annulait pas non plus la déclaration précédente, qui semblait devoir continuer de produire effet conformément à ses termes en ce qui concerne les traités antérieurement en vigueur à l'égard du territoire du Tanganyika.

10) Deux Etats, autrefois dépendants de la Belgique, ont également fait des déclarations qui ont été communiquées aux Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies. La déclaration du Rwanda, faite en juillet 1962, était conçue en des termes très généraux :

La République rwandaise s'engage à respecter les traités et accords internationaux, conclus par la Belgique et s'appliquant au Rwanda, qui ne seront pas dénoncés par elle ou qui n'auront pas fait l'objet d'observations de sa part.

Parmi ces traités et accords internationaux, le Gouvernement de la République déterminera ceux qu'il estime devoir s'appliquer au

⁹⁸ Texte fourni par le Secrétariat.

⁹⁹ Voir *The Effect of Independence on Treaties* (manuel publié sous les auspices de l'International Law Association), Londres, Stevens and Sons, 1965, p. 381 et 382; et Etats-Unis d'Amérique, Department of State, *Treaties in Force - A List of Treaties and other International Agreements of the United States in Force on January 1, 1968*, Washington (D.C.), Government Printing Office, 1968, p. 200.

Rwanda indépendant; il s'inspirera à cette fin de la pratique internationale.

Lesdits traités et accords ont fait et font l'objet d'un examen progressif détaillé¹⁰⁰.

11) De son côté, le Burundi, dans une note datée de juin 1964, a fait une déclaration beaucoup plus détaillée, conçue à peu près dans le même sens que la déclaration du Tanganyika. Cette note était rédigée comme suit :

Le Ministère des affaires étrangères et du commerce extérieur du Royaume du Burundi présente ses compliments à Son Excellence U Thant, Secrétaire général des Nations Unies, et à l'honneur de porter à sa connaissance la Déclaration ci-après faisant état de la position du Gouvernement du Burundi en ce qui concerne les engagements internationaux souscrits par la Belgique et dont le champ d'application avait été étendu au Royaume du Burundi avant son accession à l'indépendance.

1. En ce qui concerne les *engagements bilatéraux*, le Gouvernement du Royaume du Burundi est disposé à y succéder sous les réserves suivantes :

1) Lesdits engagements doivent, à dater du 1er juillet 1962, jour de l'indépendance du Burundi, demeurer en vigueur pendant une période de quatre années, c'est-à-dire jusqu'au 1er juillet 1966;

2) Lesdits engagements doivent être appliqués sur la base de la réciprocité;

3) Lesdits engagements doivent être sujets à reconduction de l'accord des parties;

4) Lesdits engagements doivent avoir reçu une application effective;

5) Lesdits engagements doivent être soumis aux conditions générales du droit des gens, relatives à la modification et à l'extinction des actes internationaux;

6) Lesdits engagements ne doivent pas être contraires à la lettre ou à l'esprit de la Constitution du Royaume du Burundi.

A l'expiration de ce délai *, seront réputés caducs aux yeux du Gouvernement du Burundi tous engagements non renouvelés entre parties ou ayant pris fin conformément aux règles du droit international coutumier.

De même resteront sans effet les engagements ne répondant pas aux réserves ci-dessus.

D'autre part, pour ce qui concerne les engagements bilatéraux, conclus par le Burundi indépendant, le gouvernement compte, après accomplissement des procédures constitutionnelles internes, les soumettre au Secrétaire général aux fins d'enregistrement.

II. En ce qui concerne les *engagements multilatéraux*, le Gouvernement du Burundi est disposé à y succéder sous les réserves ci-après :

1) Que ces engagements soient encore d'actualité quant à leur projet;

2) Que ces engagements, aux termes de l'article 60 de la Constitution du Royaume du Burundi, ne grèvent pas l'Etat ou ne lient pas individuellement le Burundi. De tels engagements, aux termes mêmes de la Constitution, ne peuvent avoir effet qu'après avoir reçu l'assentiment des chambres.

Pour ce qui est des engagements multilatéraux ne satisfaisant pas aux conditions ci-dessus, le Gouvernement du Burundi est disposé à faire connaître son intention expresse pour chaque espèce. Il en va de même pour les engagements plus récents dont le Burundi

applique les dispositions de manière tacite, à titre de coutume. Il pourra soit en confirmer la validité, soit formuler des réserves, soit les dénoncer. Il fera connaître au dépositaire dans chaque cas s'il entend se lier de son propre chef par voie d'adhésion ou par voie de succession.

Pour les engagements multilatéraux ouverts à la signature, le gouvernement procédera prochainement à la désignation de plénipotentiaires munis de pouvoirs nécessaires pour accomplir ce genre de formalité.

III. Toutefois, durant la période intermédiaire, le gouvernement adopte les *dispositions transitoires* qui suivent :

1) Toute partie à un traité multilatéral régional ou à caractère universel ayant reçu une application effective sur la base de la réciprocité, continuera à s'en prévaloir de plein droit jusqu'à nouvel ordre à l'égard du Gouvernement du Burundi;

2) La période transitoire prendra fin le 1er juillet 1966;

3) Aucune disposition de la présente déclaration ne pourra être interprétée en violation de l'intégrité territoriale, de l'indépendance et de la neutralité de fait du Royaume du Burundi.

En priant Monsieur le Secrétaire général de bien vouloir faire publier cette déclaration comme document des Nations Unies afin d'en assurer la diffusion parmi les Membres, le Ministère profite de l'occasion pour renouveler à Son Excellence Monsieur le Secrétaire général les assurances de sa très haute considération¹⁰¹.

Il est à noter que dans cette déclaration la disposition expresse selon laquelle, au cours de la période considérée, les autres parties peuvent continuer à se prévaloir des traités à l'égard du Burundi, ne semble viser que les traités multilatéraux.

12) Le nombre d'Etats nouveaux qui ont fait des déclarations unilatérales pour indiquer leur position à l'égard des traités antérieurement applicables à leur territoire est maintenant assez élevé. On examinera ces déclarations dans un commentaire ultérieur, en même temps que les traités de dévolution, pour rechercher les indications qu'ils pourraient contenir sur les règles de droit coutumier régissant la succession en matière de traités. Le présent article porte plutôt sur les effets juridiques particuliers des déclarations, en tant que telles, dans les relations entre l'Etat qui fait la déclaration et d'autres Etats parties à des traités applicables à son territoire avant son accession à l'indépendance.

13) Les déclarations dont il s'agit ici n'entrent clairement dans le cadre d'aucune procédure établie en matière de traités. Elles ne sont pas adressées au Secrétaire général considéré comme étant chargé, conformément à l'Article 102 de la Charte, d'enregistrer et de publier les traités. Dans les communications sous couvert desquelles elles ont été envoyées au Secrétaire général, il n'était pas demandé qu'elles soient enregistrées, ni qu'elles soient classées et répertoriées en application des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale. En conséquence, ces déclarations n'ont été ni enregistrées, ni classées et répertoriées; elles n'ont pas non plus été publiées dans le *Recueil des Traités* des Nations Unies.

14) De même, les déclarations ne sont pas envoyées au Secrétaire général en sa qualité de dépositaire de traités

* Prorogé pour une nouvelle période de deux ans par une note de décembre 1966.

¹⁰⁰ Voir *Série législative des Nations Unies, Documentation concernant la succession d'Etats* (ST/LEG/SER.B/14), p. 146. Le Gouvernement belge a transmis cette déclaration au Secrétaire général en 1967 "à titre d'information".

¹⁰¹ International Law Association, *op. cit.*, annexe A, VI, p. 21 à 24.

multilatéraux. Un nombre appréciable de traités multilatéraux auxquels ces déclarations se rapportent peuvent, certes, être des traités dont le Secrétaire général est le dépositaire. Mais les déclarations se rapportent aussi à de nombreux traités bilatéraux pour lesquels il n'existe pas de dépositaire, ainsi qu'à des traités multilatéraux dont le dépositaire n'est pas le Secrétaire général.

15) Il semble que les déclarations soient envoyées au Secrétaire général pour des raisons d'ordre plus général parce qu'il est l'organe international auquel les Nations Unies ont expressément confié des fonctions concernant la publication des actes relatifs aux traités ou même simplement parce qu'il représente la voie diplomatique qui convient pour faire parvenir notification de ces actes à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies ou membres des institutions spécialisées. En tout cas, le Secrétaire général a toujours accepté le rôle qui lui était confié par l'Etat intéressé et il a communiqué le texte de la déclaration à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et en outre, lorsque la demande lui en était faite, à tous autres Etats membres des institutions spécialisées.

16) A la différence des traités de dévolution, les déclarations sont adressées directement aux autres Etats intéressés, c'est-à-dire aux Etats parties aux traités appliqués au territoire du nouvel Etat avant son accession à l'indépendance. En outre, elles semblent contenir, sous une forme ou l'autre, un engagement pris par l'Etat auteur de la déclaration, sur la base de la réciprocité, de continuer, une fois indépendant, à appliquer ces traités à titre provisoire en attendant qu'il ait déterminé sa position à l'égard de chaque traité pris séparément. Les déclarations du type de celle de l'Ouganda (par. 5 ci-dessus) fixent tant pour les traités bilatéraux que pour les traités multilatéraux une période déterminée — habituellement de deux ans à compter de l'indépendance — pendant laquelle le nouvel Etat accepte l'application provisoire des traités de l'Etat prédécesseur; en outre, il y est dit expressément que, à la fin de cette période (ou de toute prorogation de cette période notifiée ultérieurement), les traités de l'Etat prédécesseur seront considérés comme ayant pris fin, sauf pour ceux qui doivent être considérés comme subsistant en vertu du droit international coutumier. La déclaration du Souaziland (par. 8 ci-dessus), si elle est formulée d'une manière quelque peu différente et ne contient pas la déclaration expresse concernant l'extinction du traité, fixe elle aussi une période de deux ans pour tous les traités et semble donc avoir implicitement le même effet que les déclarations du type de celle de l'Ouganda. Les déclarations du type de celle du Tanganyika (par. 1 à 4 et par. 11 ci-dessus) règlent le sort des traités bilatéraux de la même manière que les déclarations du type de celle de l'Ouganda, en prévoyant une période déterminée d'application provisoire après laquelle les traités de l'Etat prédécesseur doivent être considérés comme ayant pris fin. Mais dans le cas des traités multilatéraux, elles semblent envisager l'application provisoire de chaque traité pendant une période indéterminée en attendant que le nouvel Etat ait révisé sa position à l'égard de ce traité.

17) Des déclarations du type de celle de la Zambie, comme l'ont fait observer certains commentateurs¹⁰², sont plus affirmatives dans leur attitude à l'égard de la succession aux traités de l'Etat prédécesseur. Ces déclarations supposent que l'Etat auteur de la déclaration succède en vertu du droit international coutumier, à "de nombreux droits et obligations conventionnels" de l'Etat prédécesseur. Et la technique employée consiste à exprimer le vœu que les autres parties aux traités en question présument que l'Etat auteur de la déclaration a succédé à chacun de ces traités et qu'elles fondent leur action sur cette présomption jusqu'à ce qu'il soit décidé que le traité doit être considéré comme caduc. On peut se demander néanmoins si les déclarations du type de celle de la Zambie constituent plus qu'une forme particulière d'engagement pris par un nouvel Etat d'assurer l'application provisoire des traités de l'Etat prédécesseur. Elles reconnaissent expressément qu'en vertu du droit coutumier certains traités peuvent être devenus caducs à la date de l'indépendance; elles ne fournissent pas d'indications permettant de déterminer soit les traités auxquels l'Etat auteur de la déclaration doit être considéré comme ayant succédé, soit ceux qui doivent être considérés comme étant probablement devenus caducs; et elles disent expressément qu'il est indispensable que *chaque* traité soit soumis à un examen juridique visant à déterminer s'il est ou non devenu caduc. Certes, la forme affirmative de la présomption contenue dans ces déclarations peut être de quelque importance pour déterminer s'il y a eu "novation" ultérieure en ce qui concerne un traité donné. Mais ces déclarations, selon leurs termes exprès, envisagent le maintien en application des traités de l'Etat prédécesseur jusqu'à ce que l'Etat auteur de la déclaration ait décidé, pour chaque traité en particulier, s'il est ou non caduc; il semble bien qu'il s'agisse là, pour chaque traité, d'un engagement d'application à titre provisoire pendant une période indéterminée, en attendant une décision sur le point de savoir s'il y a eu succession au traité ou si le traité est devenu caduc.

18) Les déclarations, comme on l'a indiqué plus haut, sont adressées à un grand nombre d'Etats parmi lesquels se trouvent, dans la plupart des cas, les autres parties aux traités appliqués avant l'indépendance au territoire de l'Etat auteur de la déclaration. D'autre part, ces déclarations sont des actes unilatéraux dont les effets juridiques pour les autres parties aux traités ne peuvent dépendre de la volonté du seul Etat auteur de la déclaration. Il ne pourrait en être ainsi que si un Etat ayant récemment accédé à l'indépendance pouvait être considéré comme possédant, en vertu du droit international, le droit d'appliquer provisoirement les traités de l'Etat prédécesseur pendant un certain laps de temps après son accession à l'indépendance. L'idée d'un pareil droit n'est pas sans attrait. Mais cette idée semble n'avoir aucun fondement dans la pratique des Etats; en fait, dans bien des cas, il est admis dans la déclaration même que les autres parties aux traités sont libres d'accepter ou de rejeter la proposition de l'Etat auteur de la déclaration d'appliquer à titre provisoire les traités de l'Etat prédéces-

¹⁰² D. P. O'Connell, *op. cit.*, vol. II, p. 121 et 122; voir également la note du Commonwealth Office, dans *International Law Association, op. cit.*, annexe B, p. 26.

seur. De plus, les traités eux-mêmes n'envisagent ni la possibilité qu'il y ait des "parties à titre provisoire" ni celle d'une "application à titre provisoire". En conséquence, l'effet juridique des déclarations semble être qu'elles fournissent la base d'un accord *collatéral* en forme simplifiée entre le nouvel Etat et chacune des parties aux traités de l'Etat prédécesseur, accord ayant pour objet l'application à titre provisoire des traités après l'indépendance. L'accord peut, bien entendu, être exprès, mais il peut aussi résulter de la conduite d'un Etat partie à un traité visé par la déclaration et notamment d'actes montrant que cet Etat considère le traité comme étant toujours en application à l'égard du territoire dont il s'agit.

19) Les déclarations que nous examinons semblent donc avoir pour premier objet la création, dans un contexte différent, de relations conventionnelles analogues à celles qui font l'objet de l'article 25 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il s'agit de l'article qui traite des accords ayant pour objet l'application à titre provisoire d'un traité avant son entrée en vigueur. Dans notre cas, les déclarations tendent effectivement à provoquer un accord ayant pour objet l'application des traités à titre provisoire jusqu'à ce que soit tranchée la question de savoir si chaque traité pris en particulier doit être considéré comme étant en vigueur à l'égard du nouvel Etat par "succession" ou par "novation". Comme on l'a indiqué plus haut, ces déclarations ne visent pas à traiter de la question de la *participation définitive* du nouvel Etat aux traités; ce point n'y est pas résolu et doit l'être, pour chaque traité pris en particulier, au cours d'une période d'examen, la situation étant réglée dans l'intervalle par l'application du traité à titre provisoire sur la base de la réciprocité.

20) Bien entendu, rien n'empêche un nouvel Etat de faire une déclaration unilatérale par laquelle il annonce, à titre définitif, qu'il se considère, ou qu'il désire être considéré, comme partie aux traités, ou à certains traités, de l'Etat prédécesseur qui s'appliquaient à son territoire avant l'indépendance. En pareil cas, vu que la déclaration ne saurait, en soi, obliger les autres Etats, son effet juridique serait régi simplement par les dispositions des présents articles relatives à la succession aux traités en vigueur à l'égard d'un territoire avant l'indépendance ou à la "novation" de ces traités. En d'autres termes, par rapport aux Etats tiers parties aux traités de l'Etat prédécesseur, l'effet juridique d'une telle déclaration serait analogue à celui d'un traité de dévolution et dépendrait des dispositions générales énoncées dans les articles suivants du présent projet.

21) Le paragraphe 1 de l'article énonce, à propos des déclarations unilatérales, une disposition générale semblable à celle qui est énoncée dans le paragraphe 2 de l'article 3 à propos des traités de dévolution. Il semble nécessaire de faire figurer dans l'article une disposition générale de ce genre bien que jusqu'à présent la plupart des déclarations des Etats successeurs aient eu pour objet l'application des traités à titre provisoire plutôt que la détermination définitive de leur position à l'égard des traités de l'Etat prédécesseur. On ne peut exclure la possibilité que l'Etat successeur fasse une déclaration sur ses conceptions ou sa

décision au sujet de la question même de la succession. En fait, une déclaration du type de celle de la Zambie est à certains égards très près d'appartenir à cette catégorie de déclarations. Vu qu'une déclaration unilatérale du genre envisagé ici ne peut par elle-même créer des obligations ou des droits pour des Etats tiers, ses effets, comme ceux d'un traité de dévolution, semblent devoir nécessairement être régis par les principes dont on peut constater l'application en droit international général en matière de novation des traités ou de succession.

22) Le paragraphe 2 vise à déterminer les conditions dans lesquelles une déclaration de l'Etat successeur proposant l'application à titre provisoire des traités de l'Etat prédécesseur acquiert force obligatoire à l'égard des Etats tiers parties à ces traités. Les deux premiers alinéas traitent de cas où, pour des raisons opposées, l'application à titre provisoire semble exclue par la nature du traité.

L'alinéa *a* exclut, le cas échéant, les traités que la Commission pourra considérer comme liant automatiquement l'Etat successeur; en effet, les traités de ce genre resteraient en vigueur, conformément à leurs dispositions, de manière définitive et non pas simplement provisoire. Cet alinéa n'est ajouté qu'à titre de précaution, en attendant les conclusions de la Commission sur le point de savoir s'il y a des traités auxquels un Etat accédant à l'indépendance succède automatiquement et, dans l'affirmative, quels sont ces traités.

D'un autre côté, l'alinéa *b* exclut les traités qui, en raison de leur objet et de leur but particuliers, ne sont pas susceptibles d'application à l'égard de l'Etat successeur. Un cas typique est celui où la participation au traité présuppose l'appartenance à une organisation internationale et où l'Etat successeur n'est pas membre de l'organisation; on peut citer par exemple la Convention européenne des droits de l'homme, à laquelle le Royaume-Uni est partie en sa qualité de membre du Conseil de l'Europe, mais dont l'application a été étendue par lui à des territoires non européens qui sont ultérieurement devenus indépendants.

23) C'est l'alinéa *c* du paragraphe 2 qui contient la disposition principale et celle-ci demande à être examinée séparément. Le point critique est la question de savoir si, au cas où il y a déclaration proposant l'application à titre provisoire des traités de l'Etat prédécesseur, l'acceptation des Etats tiers doit être présumée sauf notification contraire à l'Etat successeur, ou si la présomption doit jouer contre l'application à titre provisoire à moins que l'Etat tiers en question n'ait manifesté de quelque manière qu'il acceptait la proposition. La pratique des Etats n'est peut-être pas très claire sur ce point, mais il semble que des considérations générales de commodité et de bon ordre des relations internationales les fassent pencher en faveur de l'institution de l'"application à titre provisoire" comme procédure de transition pour faciliter la solution des problèmes qui se posent en matière de traités lors de la naissance d'un nouvel Etat. En conséquence, il est prévu dans la règle proposée à l'alinéa *c* que, si une telle déclaration est faite, les traités de l'Etat prédécesseur s'appliqueront à titre provisoire à moins que dans un délai

de trois mois l'Etat tiers en cause n'ait informé l'Etat successeur qu'il s'y oppose. Un délai de trois mois semble assez long pour permettre à un Etat tiers de décider s'il accepte ou non ce qui n'est, après tout, que l'application à titre *provisoire* des traités existants, alors qu'en prévoyant un délai plus long on risquerait de réduire par trop l'intérêt de la procédure de l'"application à titre provisoire". En outre, l'Etat tiers aura de toute manière la possibilité de mettre fin à un moment quelconque à l'application des traités à titre provisoire selon la règle proposée à l'alinéa *b* du paragraphe 3 de l'article.

24) Le paragraphe 3 traite de la durée de l'application d'un traité à titre provisoire en vertu des présents articles en envisageant les divers événements qui peuvent mettre fin à cette application.

L'alinéa *a* reconnaît à l'un ou l'autre des Etats, sous réserve de tout accord qu'ils peuvent avoir conclu sur la nécessité d'une notification, le droit de mettre fin à un moment quelconque à l'application à titre provisoire des traités conclus par l'Etat prédécesseur. Ce droit semble inhérent au caractère provisoire de l'arrangement pris et découler de la situation qui existe entre les Etats intéressés dans les cas de succession.

L'alinéa *b* vise les cas, comme ceux qui résultent de déclarations du genre de celles de l'Ouganda et du Tanganyika, où la déclaration elle-même spécifie la durée de la période d'application du traité "à titre provisoire". A moins que la déclaration ne soit réitérée — comme cela s'est produit parfois —, il semble clair qu'à l'expiration de la période envisagée l'application à titre provisoire des traités

conclus par l'Etat prédécesseur prendra automatiquement fin.

L'alinéa *c* se borne à énoncer la règle évidente selon laquelle, lorsqu'un Etat successeur et un Etat tiers prennent une décision définitive à propos d'un traité déterminé — soit celle d'y mettre fin ou celle de le mettre en vigueur, intégralement ou sous une forme modifiée —, le régime provisoire prend fin. L'alinéa *d* énonce la même règle pour les cas où il n'y a pas accord exprès mais où il ressort de la conduite des Etats intéressés qu'ils sont convenus de mettre fin au traité ou de le mettre en vigueur, intégralement ou sous une forme modifiée. Cette règle semble nécessaire car il ne serait guère souhaitable de considérer l'application régulière et durable d'un traité comme une application "à titre provisoire" pendant une très longue période. De même, s'il ressort nettement de la conduite des deux Etats que ceux-ci considèrent que le traité est devenu lettre morte, on ne serait guère fondé à considérer le traité comme étant encore soumis au régime de l'application à titre provisoire du seul fait de la déclaration.

L'alinéa *e* indique, par surcroît de précaution, que le régime d'application à titre provisoire cesse automatiquement si le traité lui-même prend fin conformément à ses propres dispositions (art. 54 de la Convention de Vienne sur le droit des traités). Un Etat successeur et un Etat tiers, s'ils le désirent, pourraient sans aucun doute convenir qu'il existe des raisons spéciales qui justifient le maintien de l'application d'un traité à titre provisoire, bien que celui-ci ait pris fin, mais en règle générale les Etats tiers ne sauraient être censés accepter autre chose que l'application à titre provisoire des traités de l'Etat prédécesseur, conformément aux termes mêmes de ces traités.