

Document:-  
**A/CN.4/SR.1067**

**Compte rendu analytique de la 1067e séance**

sujet:  
**Succession d'Etats en matière de traités**

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1970, vol. I**

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

tariat élaborerait un document sur les questions à inclure dans le programme de travail à long terme de la Commission.

52. La Commission reprendra ses débats sur l'organisation des travaux futurs à la 1069<sup>e</sup> séance.

53. M. STAVROPOULOS (Conseiller juridique) dit que la question de la réédition du document élaboré par le Secrétariat sous le titre « Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux » et celle de la réimpression de la brochure intitulée *La Commission du droit international et son œuvre* ont des incidences financières. La Commission devra donc, maintenant qu'elle a pris une décision sur ces questions, leur consacrer un passage approprié dans son rapport.

54. En ce qui concerne le document que le Secrétariat devra préparer sur le programme des travaux futurs, les membres de la Commission recevront du Secrétariat des communications personnelles les invitant à faire connaître leur opinion.

La séance est levée à 13 h 15.

#### 1067<sup>e</sup> SÉANCE

Mercredi 10 juin 1970, à 10 h 15

Président : M. Taslim O. ELIAS

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Castañeda, M. Castrén, M. Eustathiades, M. Kearney, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Thammes, M. Thiam, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

#### Succession d'États

##### et de gouvernements en matière de traités

(A/CN.4/149 et Add.1, A/CN.4/150, 151, 157, 200/Rev.2 et Add.1 et 2, 210, 214 et Add.1 et 2, 224 et Add.1, 225 et 232; ST/LEG/7, ST/LEG/SER. B/14)

[point 3 a de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la question de la succession d'États et de gouvernements en matière de traités (point 3 a de l'ordre du jour).

2. La discussion qui suivra la présentation, par le Rapporteur spécial, de ses deuxième (A/CN.4/214 et Add.1 et 2) et troisième (A/CN.4/224 et Add.1) rapports n'aboutira pas au renvoi du projet d'articles au Comité de rédaction. Elle aura seulement pour but de faire connaître au Rapporteur spécial la réaction des membres de la Commission devant les articles figurant dans ses deux rapports et devant les problèmes que posent ces articles. Le Président espère que le

Rapporteur spécial, dans son exposé introductif, attirera l'attention sur l'essentiel des principes et des procédés d'approche sur lesquels il désirerait connaître les opinions des membres de la Commission. Pour le moment, la discussion n'a pas à entrer dans les points de détail ou dans les questions de rédaction.

3. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit que la Commission n'a que peu de temps pour examiner un sujet étendu.

4. Le Rapporteur spécial a rédigé jusqu'ici trois rapports sur la succession en matière de traités. Le premier (A/CN.4/202) présentait le caractère d'un exposé préparatoire et a été examiné à titre préliminaire par la Commission. En rédigeant les deux autres rapports, sir Humphrey Waldock a tenu compte des observations formulées au cours de la discussion<sup>1</sup>.

5. Le deuxième (A/CN.4/214 et Add.1 et 2) et le troisième (A/CN.4/224 et Add.1) rapports que présente maintenant le Rapporteur spécial doivent être considérés comme un rapport unique, qui ne fait entrer la Commission que partiellement dans l'étude du sujet. Ils portent sur certains points d'intérêt fondamental et traitent presque exhaustivement des traités multilatéraux. Dans le quatrième rapport, qu'il soumettra à la Commission à sa prochaine session, le Rapporteur spécial se propose d'étudier les traités bilatéraux, certaines catégories déterminées de traités et certaines formes particulières de succession.

6. La Commission est aussi saisie de plusieurs documents très utiles élaborés par le Secrétariat. En sus des documents que le Rapporteur spécial a mentionnés dans son deuxième rapport (A/CN.4/214, par. 12), il attire l'attention sur des études plus récentes, telles que celle qui a trait à la pratique de l'UIT (A/CN.4/225).

7. Le Rapporteur spécial a également trouvé très utile l'étude du Secrétariat intitulée « Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux » (ST/LEG/7). Toutefois, en utilisant ce document, sir Humphrey Waldock a constaté qu'il était nécessaire d'obtenir des explications supplémentaires sur certaines rubriques si l'on voulait comprendre toute leur portée du point de vue de la succession; il a reçu directement du Secrétariat d'utiles compléments d'information.

8. Jusqu'ici, peu de renseignements ont été recueillis sur les traités bilatéraux, mais sir Humphrey Waldock espère que l'on en aura davantage avant qu'il ne soumette des propositions au sujet de cette catégorie de traités. Des renseignements assez abondants sur la succession aux traités bilatéraux figurent dans l'ouvrage bien connu d'O'Connell<sup>2</sup> et dans le volume publié par l'Association de droit international<sup>3</sup>. On trouve aussi des renseignements sur la pratique suivie pour les cas de succession en matière de traités bilatéraux dans la publication du Secrétariat intitulée « Documen-

<sup>1</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. I, p. 134 à 151.

<sup>2</sup> D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, 1967.

<sup>3</sup> *The Effect of Independence on Treaties*, 1965.

tation concernant la succession d'États » (ST/LEG/SER.B/14). Le Secrétariat élabore actuellement des études sur la pratique en matière de traités bilatéraux; l'une de ces études, relative aux traités d'extradition, est achevée et d'autres, sur des questions telles que les accords relatifs aux services de transports aériens, sont en cours de préparation.

9. On constatera que les rapports de sir Humphrey Waldock ne s'étendent pas avec profusion sur les ouvrages de doctrine. Bien entendu, il s'est inspiré des grands auteurs du passé, mais il a estimé qu'en ce qui concerne la question de la succession en matière de traités il était tenu de s'attacher surtout à la pratique des États et plus spécialement à leur pratique moderne. Plus on étudie ce sujet et plus on se rend compte que les auteurs de la doctrine partent de telle ou telle hypothèse théorique, que la pratique ne vient pas toujours étayer; c'est pourquoi sir Humphrey Waldock s'est fondé surtout, dans son travail, sur la pratique des États et sur la très pertinente pratique des dépositaires dans leurs relations avec les États.

10. Il a pris comme point de départ de tout son projet la thèse selon laquelle, pour les besoins du sujet traité, la succession constitue un problème particulier qui s'inscrit dans le cadre du droit général des traités. Cette démarche s'appuie sur un examen serré de la pratique des États, qui ne fournit pas de preuve convaincante de l'existence d'une théorie générale de la succession qui porte en elle le principe nécessaire de la solution de tous les problèmes relatifs à la succession en matière de traités. Ce qui arrive, c'est qu'il y a des cas de succession se présentant comme des changements de souveraineté et le problème consiste à déterminer l'incidence de cet événement de la succession d'États sur ceux des traités existants qui produisent des effets territoriaux. Dans chaque cas, l'hypothèse initiale est qu'il existe, à la date de la succession, un traité régi par le droit général des traités et qui s'impose à l'État prédécesseur dans le domaine territorial, ou a fait l'objet, de la part de l'État prédécesseur, de quelque expression de consentement manifestée pour le compte du territoire.

11. Le droit général des traités apparaît ainsi comme formant partie intégrante de l'assise du droit relatif à la succession en matière de traités. Dans le passé, il y avait une difficulté parce qu'il n'existait pas d'énoncé du droit général des traités qui fit autorité. Par exemple, les règles applicables aux réserves étaient loin d'être fixées et, comme on retrouvera le même problème à propos de la succession en matière de réserves aux traités, il est vraiment essentiel de s'appuyer sur les règles qui ont été acceptées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités.

12. Depuis son adoption en 1969, cette convention fournit un système de référence général en la matière; le présent projet part donc du principe que le droit général des traités est celui que définit la Convention de Vienne. Sir Humphrey Waldock concède que certains membres de la Commission peuvent estimer indésirable de formuler les dispositions du présent projet en renvoyant simplement à celles d'un autre. Néanmoins,

dans certains cas, pour les besoins de la rédaction, il a jugé bon de renvoyer à des articles de la Convention de Vienne, lorsqu'il fallait faire état du droit des traités tel qu'il existe actuellement. Il indique que cette utilisation du renvoi comme procédé de rédaction pourra faire l'objet d'un nouvel examen de la part de la Commission à un stade ultérieur.

13. Le Rapporteur spécial a admis que le champ de son travail se limiterait, pour le moment, aux traités conclus entre États. Le problème de la succession peut, bien entendu, se poser au sujet de traités conclus entre des États et des organisations internationales. Par exemple, il est fréquemment arrivé qu'un pays, à la veille de l'indépendance, reçoive l'assistance de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement, de sorte que les accords conclus à ce sujet avec la Banque posent le problème de la succession. Cependant, aux fins du présent travail, il est commode de s'en tenir à la succession aux accords conclus entre États, et de laisser de côté la succession aux autres types d'accords jusqu'à ce que l'on atteigne une phase plus avancée de la codification, une fois que le droit général de la succession en matière de traités aura été fixé.

14. Il faut aussi admettre que les règles énoncées dans le cadre du projet, quelles qu'elles soient, ne valent que sous réserve des règles applicables en vigueur dans les organisations internationales. Cette présomption s'applique notamment à des cas spéciaux tels que la pratique de la succession en matière de conventions internationales du travail, qui s'est dégagée de la pratique suivie par l'OIT pour l'admission en qualité de membre de cette organisation. Sur ce point, comme sur l'autre, les projets voulus seront élaborés en temps utile.

15. Passant au plan général de son projet, sir Humphrey Waldock dit que celui-ci commence par une première partie qui contient des dispositions générales. Ces dispositions comprennent la clause de sauvegarde relative aux règles des organisations internationales ainsi que la règle fixant la portée du projet dans son ensemble. Les discussions ultérieures pourront éventuellement faire apparaître la nécessité d'ajouter d'autres dispositions générales. Par exemple, sir Humphrey Waldock n'a pas encore d'opinion tranchée sur la question de savoir s'il faut faire figurer dans le projet une disposition sur les critères de la transmissibilité des traités. Il a l'impression qu'une fois posées de manière satisfaisante les règles concernant les circonstances et les conditions dans lesquelles un traité peut continuer d'être appliqué par un État successeur, les règles qui régissent la transmissibilité se dégageront tout naturellement, sans qu'il soit besoin d'une disposition distincte sur la question.

16. La deuxième partie du projet est intitulée « Nouveaux États ». Il a choisi cette expression quelque peu artificielle afin d'indiquer que les articles figurant dans cette partie ne traitent pas de cas particuliers de succession comme les États fédéraux, les unions d'États et les États protégés. Il vaudrait mieux, à son avis, que la Commission commence par se mettre d'accord sur une règle de fond applicable au cas où un territoire, qui peut être une colonie, se détache d'un État, sous sa forme la plus pure. Une fois cette règle fondamen-

tale établie, on pourrait examiner les autres éléments que feraient éventuellement entrer en jeu des formes particulières de succession. On constatera peut-être alors qu'il n'existe pas de différence essentielle entre ces cas particuliers et le cas des États nouveaux.

17. Les articles de la deuxième partie du projet figurant dans le troisième rapport traitent tous des traités multilatéraux. Dans le quatrième rapport qu'il soumettra à la prochaine session de la Commission, sir Humphrey introduira une section sur les traités bilatéraux, qui traitera du problème des traités « réels » ou de disposition et de la question des frontières.

18. Il y fera aussi figurer une troisième partie consacrée aux formes particulières de succession. Une section comprendra les États fédéraux et les unions fédérales. D'autres porteront sur les États protégés et les territoires sous tutelle et sous mandat. En même temps, il examinera la question de savoir si les colonies doivent faire l'objet d'un traitement distinct; à cet égard, il prend note de la déclaration récente du Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États, selon laquelle le territoire d'une colonie possède un statut séparé et distinct de celui du territoire de l'État qui l'administre<sup>4</sup>.

19. Dans le même rapport, sir Humphrey Waldock se propose aussi d'examiner plusieurs problèmes particuliers. L'un serait celui des traités conclus très peu de temps avant l'indépendance et il y aurait aussi celui des traités à long terme qui établissent des droits territoriaux spéciaux ou un régime spécial. A la lumière de cet examen, il décidera s'il y a lieu ou non de proposer des dispositions particulières en vue de ces problèmes.

20. La succession aux traités bilatéraux est une partie très importante de la question envisagée et, pour les besoins de la codification, il y a un point sur lequel elle est désavantagée par rapport à la succession aux traités multilatéraux. L'absence de dépositaire fait que la pratique est moins attachée à la forme et plus souple, si bien que l'élément déterminant est souvent l'interprétation de l'attitude des États intéressés. D'autre part, l'institution du dépositaire impose une certaine discipline et la pratique suivie par les dépositaires fournit des indications précieuses pour identifier les règles qui régissent la succession aux traités multilatéraux. La situation est différente en ce qui concerne les traités bilatéraux, car là, il est plus difficile de ramener à des règles tranchées le droit qui les régit.

21. A moins qu'un nouvel examen de la pratique, étoffé par la nouvelle documentation que fournira le Secrétariat, ne vienne modifier sa manière de voir actuelle, sir Humphrey Waldock pense qu'il fondera sur le consentement mutuel les règles relatives aux traités bilatéraux; autrement dit, il considérera qu'il s'agit d'une question de novation et d'assentiment exprès ou tacite au maintien en vigueur du traité.

22. La notion de succession qui se dégage du travail qu'il a poursuivi jusqu'ici est caractérisée en premier lieu par la substitution d'un État à un autre soit dans

la souveraineté sur un territoire, soit dans la compétence habilitant à conclure des traités; elle l'est en second lieu par la distinction entre l'événement de la succession et la transmission des obligations et des droits établis par un traité, qui intervient lorsque cette succession se produit. La transmission des droits et des obligations est une question distincte du fait de la succession d'États et elle doit être tranchée à la lumière de la pratique.

23. Un autre élément de cette conception est que l'acte de consentir à s'obliger, ou la signature, qui émane de l'État prédécesseur et porte sur un territoire déterminé, établit un certain lien de droit entre ce territoire et le traité. Ce lien de droit est assorti de certains effets juridiques lorsqu'une succession se produit. Parmi ces effets, il en est un qui, dans le cas des traités multilatéraux, confère à l'État successeur, sous réserve de certaines exceptions, le droit, fondé sur la coutume, de notifier son assentiment au traité et de considérer qu'il y est partie. Cependant, la pratique ne tend nullement à établir qu'il existe aucune obligation en la matière, sauf dans certains cas exceptionnels, comme celui des traités de disposition.

24. De nombreux auteurs sont convaincus que le droit coutumier reconnaît certaines catégories de transmission automatique des obligations aux États successeurs. Pour sa part, sir Humphrey Waldock a cependant la certitude que la règle générale est l'absence d'obligation. La pratique autorise manifestement à tirer cette conclusion en matière de traités multilatéraux.

25. En ce qui concerne les traités bilatéraux, le lien de droit implique, pour l'État successeur comme pour l'État tiers intéressé, la faculté d'établir la continuité de l'application bilatérale du traité entre les deux États par consentement mutuel. Ce lien de droit déclenche un processus juridiquement reconnu qui aboutit à la novation du traité entre l'État successeur et l'État tiers. La règle générale en la matière est celle du consentement mutuel.

26. On pourrait soutenir que la situation est la même dans le cas des traités multilatéraux, c'est-à-dire que le nouvel État peut perpétuer l'application d'un traité multilatéral par une notification adressée au dépositaire, qui à son tour en adresse une aux autres parties, étant entendu que la notification n'entraîne la succession que si elle ne suscite pas d'objections au moment où elle intervient. Cette conception reposerait sur l'idée qu'il n'y a pas de succession à un traité multilatéral sans le consentement des autres parties. Sir Humphrey Waldock croit cette conception dépourvue de réalisme, indûment conservatrice et rétrograde. La pratique des États et des dépositaires ne fournit aucune preuve de nature à démontrer la nécessité du consentement des autres parties au traité multilatéral. Le droit d'un État successeur de notifier la succession et de se faire considérer comme partie au traité de plein droit n'a jamais été contesté par les autres parties.

27. La conclusion de sir Humphrey Waldock s'écarte de celle à laquelle est parvenue l'Association de droit international dans son importante étude sur « la succession des États nouveaux aux traités et à certaines autres

<sup>4</sup> Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Supplément n° 18*, p. 71.

obligations de leurs prédécesseurs », à laquelle il s'est référé dans son deuxième rapport (A/CN.4/214, par. 13 à 18). Dans son projet, il a considéré qu'il n'y avait pas de présomption légale de continuité. La continuité est une politique souhaitable dans les relations en matière de traités et, en tant que politique progressiste, elle devrait être encouragée; cependant, la pratique n'atteste nullement qu'il existe, en droit, une obligation de continuité, ou une présomption légale de continuité, et le principe d'autodétermination milite à l'encontre d'une telle présomption.

28. Il est vrai que, dans l'un des articles de son projet, l'article 4 (A/CN.4/214/Add.2) intitulé « Déclaration unilatérale de l'État successeur » on trouve un élément de continuité. La déclaration unilatérale dont il s'agit a pour but d'obtenir le maintien en vigueur temporaire du traité afin de laisser à l'État successeur le temps de réfléchir. Dans cette mesure et sur ce point, l'article 4 qu'il a proposé tient compte de l'opportunité de la continuité.

29. A son avis, parler de « continuité », c'est supposer la question résolue. Les auteurs qui parlent de la continuité comme d'une obligation n'établissent pas une distinction suffisamment tranchée entre les droits et les obligations de l'État successeur. Il y a une différence énorme entre être tenu de l'obligation de succéder à un traité et se trouver investi d'un certain droit de notifier que l'on y succède, ou de réaliser une novation par consentement mutuel.

30. Si la Commission acceptait de faire sienne la conception qu'il propose de la succession en matière de traités, cela ne signifierait pas pour autant que la même attitude doive être adoptée à l'égard de la question de la succession dans les matières autres que les traités. Naturellement, si l'on veut partir d'une théorie générale de la succession de caractère doctrinal, on aura tendance à traiter les deux situations de la même manière. Par contre, si l'on aborde le problème du point de vue de la pratique, il est évident qu'il y a une différence considérable entre la succession en matière de traités et la succession dans d'autres matières, telles que le domaine public.

31. Dans le cas de la succession en matière de traités, il existe un instrument qui intéresse un État tiers et qui constitue l'objet même de la succession. Lorsqu'il s'agit de questions telles que la dette publique et les droits acquis, il se peut qu'un État tiers soit intéressé dans la mesure où ses ressortissants le sont eux-mêmes, mais alors cette tierce partie n'entre en ligne de compte qu'indirectement. Pour sa part, sir Humphrey Waldock n'a pas d'idée préconçue à l'égard de la succession dans les matières autres que les traités, mais il estime que ce serait une erreur de se faire une conception globale de la succession d'États en partant du principe qu'il existe une notion fondamentale qui est la clé de tout le problème.

32. Dans le débat qui suivra la présentation de son rapport, il lui serait extrêmement utile de pouvoir se rendre compte, dans une certaine mesure, si les membres de la Commission considèrent la teneur générale de son rapport comme un point de départ satisfaisant

pour poursuivre l'étude de la question. Comme l'a fait observer le Président, rien ne sert pour l'instant de s'engager dans des questions de rédaction.

33. Sir Humphrey Waldock souhaiterait savoir, en particulier, si les membres de la Commission estiment que les textes proposés pour les dispositions fondamentales ci-après sont sur la bonne voie : premièrement, la définition de la notion de succession au paragraphe 1 *a* de l'article premier (Expressions employées) [A/CN.4/214]; deuxièmement, la manière dont les accords de dévolution sont traités dans l'article 3 (Traité portant dévolution d'obligations ou de droits conventionnels du fait d'une succession) [A/CN.4/214/Add.1]; troisièmement, la manière dont est traitée la question des déclarations unilatérales à l'article 4 (Déclaration unilatérale de l'État successeur) [A/CN.4/214/Add.2]; quatrièmement, la règle générale, à laquelle il existe des exceptions, selon laquelle aucune obligation de succéder n'incombe à l'État successeur, règle qui figure à l'article 6 (Règle générale en ce qui concerne les obligations d'un nouvel État à l'égard des traités conclus par son prédécesseur) [A/CN.4/224]; cinquièmement, le droit formulé à l'article 7 (Droit d'un nouvel État de notifier sa succession à des traités multilatéraux) qui, il le souligne, ne vise que les traités multilatéraux; et sixièmement, la règle énoncée à l'article 8 (Traité multilatéraux non encore en vigueur), qui ne concerne, elle aussi, que les traités multilatéraux.

34. M. YASSEEN demande si, pour permettre à la discussion de se dérouler conformément au souhait exprimé par le Rapporteur spécial, le Secrétariat pourrait établir la liste des points à prendre spécialement en considération.

35. M. CASTRÉN demande si c'est à dessein que le Rapporteur spécial n'a pas mentionné l'article 5 parmi les articles qu'il juge importants et sur lesquels il souhaite que s'engage la discussion.

36. Par ailleurs, il voudrait savoir si chacun des orateurs traitera à la fois des questions d'ordre général et des articles dans une même intervention, ou bien si la Commission procédera d'abord à une brève discussion générale pour passer ensuite à l'examen des articles. Il n'est pas partisan de la première méthode, qui pourrait être source de confusion.

37. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) répond qu'il ne considère pas l'article 5 (Traité prévoyant la participation de nouveaux États) comme une disposition essentielle; son application dépend de l'intention des parties. Il propose donc de laisser l'article 5 de côté pour l'instant.

38. En ce qui concerne la méthode à suivre dans le débat en cours, il estime qu'il sera pratiquement impossible d'examiner le projet article par article. D'autre part, les membres de la Commission connaissent son peu de goût pour les débats généraux, qui tendent à être stériles du point de vue d'un rapporteur spécial. Il propose donc que le débat porte sur les points particuliers sur lesquels les membres de la Commission sont d'accord ou ne le sont pas au sujet des articles essentiels qu'il a mentionnés.

39. Le PRÉSIDENT propose que le Secrétariat prépare, en consultation avec le Rapporteur spécial, un document officiel où les questions essentielles se trouvent définies. Ensuite, la Commission pourra aborder ces questions les unes après les autres.

*La séance est suspendue à 11 h 30 et reprise à 12 h 5.*

40. Le PRÉSIDENT déclare que les cinq points principaux sur lesquels il est demandé à la Commission de formuler ses observations sont les suivants : premièrement, l'emploi du terme « succession » (article premier); deuxièmement, les accords de dévolution (article 3); troisièmement, la déclaration unilatérale (article 4); quatrièmement, la règle générale selon laquelle un successeur n'est pas tenu d'assumer les obligations conventionnelles de son prédécesseur (article 6); et cinquièmement, le droit de notifier sa succession aux traités multilatéraux en général (articles 7 et 8).

41. M. EUSTATHIADES dit que la manière de présenter la question qu'a choisie le Rapporteur spécial est la meilleure possible. La Commission devra garder présentes à l'esprit les indications que le Rapporteur spécial a données, dans son brillant exposé, sur la suite de ses travaux, notamment sur les traités bilatéraux et les traités relatifs à l'indépendance, afin que le débat ne s'engage pas prématurément. Aussi M. Eustathiades, tout en approuvant le principe de l'article 2, n'insistera-t-il pas sur les exceptions qu'il sera nécessaire d'y apporter dans le cas des traités intéressant un territoire cédé.

42. Le Rapporteur spécial a fait un excellent travail de préparation et seule la méthode systématique qu'il propose permettra à la Commission de voir si et à quel moment elle pourra énoncer des principes directeurs. La meilleure preuve de l'excellence de la méthode proposée est la place donnée à l'article 6, lequel énonce le principe indiscutable de la non-continuité. On aurait été tenté de mettre ce principe en tête du projet, mais il est en effet plus juste de le placer là où il est, du moins pour l'instant. Inversement, c'est avec raison que le Rapporteur a évité d'énoncer le principe contraire, celui de la continuité; celui-ci, pour souhaitable qu'il soit comme solution progressiste, ne pourrait pas être pris comme présomption dans le sens d'une obligation, qui incomberait à l'État successeur, d'être lié par les traités de l'État prédécesseur.

43. La méthode proposée par le Rapporteur spécial a l'avantage de se fonder strictement sur les données de la pratique internationale, y compris la pratique la plus récente, si bien que la Commission peut avoir sous les yeux tout l'éventail des solutions; d'autre part, elle a l'avantage de traiter de différentes hypothèses pour élaborer des dispositions concrètes.

44. En ce qui concerne les nouveaux États, se trouvant en présence d'une pratique peu uniforme, le Rapporteur a su mettre en valeur celles des solutions de la pratique qui ouvrent toutes grandes à ces États les portes du droit international conventionnel. Quant aux articles 7 et 8, M. Eustathiades approuve les principes qui les

inspirent, quitte à voir, par la suite, s'il n'y aurait pas lieu d'y apporter certains remaniements.

45. La définition de la « succession » donnée à l'article premier aurait pu, à première vue, susciter des hésitations, du fait qu'elle s'étend à la capacité de conclure des traités concernant un territoire, mais il est bien clair que l'on veut englober par là des cas qui ne sont pas des cas de substitution de souveraineté. Il est évident aussi qu'on ne saurait éviter d'ériger la substitution de souveraineté au rang de critère principal de la définition, puisque tel est le point de départ et que l'exception, c'est la substitution dans la capacité de conclure des traités qui se réalise indépendamment de la substitution de souveraineté. Il faut donc, si l'on veut prévoir tous les cas de succession et atteindre les buts du présent projet, conserver ce point de départ, quitte à compléter ou à abrégé ultérieurement la définition, en fonction de la teneur définitive de l'ensemble du projet.

46. L'article 3 est un autre exemple de l'excellence de la méthode proposée par le Rapporteur spécial; en effet, s'agissant des traités de dévolution, il fallait s'attaquer d'emblée au cœur du problème, c'est-à-dire la situation vis-à-vis des États tiers.

47. M. Eustathiades approuve la méthode de travail du Rapporteur spécial, qui ne part pas de conceptions *a priori* et laisse toute latitude d'énoncer ultérieurement certaines idées générales et certains principes qui se dégageraient des débats et des dispositions concrètes, mais qu'il serait prématuré d'examiner dès à présent.

48. M. CASTRÉN tient à féliciter le Rapporteur spécial des douze excellents articles et des commentaires détaillés et convaincants qu'il présente à la Commission dans ses deuxième et troisième rapports sur la succession en matière de traités.

49. Les deux rapports commencent par une introduction claire et utile, d'où il ressort que le Rapporteur spécial accorde, à juste titre, une attention particulière aux études récentes de l'Association de droit international sur les mêmes problèmes, tout en gardant une attitude indépendante. M. Castrén partage en grande partie les opinions exposées par le Rapporteur spécial aux paragraphes 19, 20 et 21 du deuxième rapport en ce qui concerne la décolonisation et la situation des nouveaux États.

50. A la question, posée à la fin du paragraphe 23, de savoir s'il convient de conserver comme norme de base le principe classique de l'autodétermination, c'est-à-dire si l'État successeur a la liberté absolue de se considérer comme n'étant pas lié par les traités de l'État prédécesseur ou s'il faut accepter une certaine présomption en faveur de la transmission de ces traités, comme le propose l'Association de droit international, M. Castrén répond que tout dépend de la nature du traité et d'autres circonstances liées à chaque cas d'espèce, mais que la présomption serait plutôt en faveur de la liberté absolue de l'État successeur, ce qui semble être conforme à la pratique de plusieurs États et à la pratique suivie après la seconde guerre mondiale à l'époque de la décolonisation.

51. La partie la plus intéressante de l'introduction du troisième rapport est le paragraphe 5 où le Rapporteur

spécial développe l'idée que la question dont il s'agit doit être étroitement liée à celle du droit général des traités et que le présent projet d'articles doit être en harmonie avec la Convention de Vienne sur le droit des traités.

52. Le Rapporteur spécial a certainement eu de bonnes raisons de fonder surtout son projet sur la pratique des États, comme il l'indique dans son troisième rapport, et M. Castrén ne doute pas qu'il ait aussi étudié soigneusement la doctrine, ainsi que l'œuvre de certains auteurs, comme semblent l'indiquer les références que l'on trouve dans son rapport.

53. M. Castrén pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il y a lieu de se limiter pour le moment aux traités entre États et de laisser de côté la question des organisations internationales. Il partage également l'opinion que la succession aux traités est un problème spécial et qu'il convient donc d'éviter les analogies tirées, par exemple, de la succession aux biens publics. Le plan de travail que le Rapporteur spécial propose à la Commission est bien étudié et son programme plus vaste qu'on ne pourrait le penser.

54. En ce qui concerne l'article premier, le Rapporteur spécial a apporté plusieurs améliorations au libellé qu'il en avait donné dans son premier rapport<sup>5</sup>, probablement comme suite aux débats que la Commission a consacrés à la question en 1968. C'est ainsi qu'il a supprimé le paragraphe premier de son texte antérieur, qui renvoyait aux expressions définies à l'article 2 du projet de convention sur le droit des traités, ainsi que la mention des gouvernements, le titre du rapport étant modifié de la même façon.

55. En effet, il suffit, à ce stade de la codification, de traiter seulement de la succession des États. Les expressions « État successeur » et « État prédécesseur » sont simples et définies de façon adéquate aux alinéas *b* et *c* de l'actuel article premier. L'expression « succession », définie à l'alinéa *a*, a été complétée et clarifiée, puisqu'il y est maintenant précisé qu'elle s'entend de la substitution d'un État à un autre *dans la souveraineté sur un territoire*, ainsi que dans la capacité de conclure des traités concernant un territoire. Pour les raisons indiquées aux paragraphes 2 et 3 du commentaire relatif à l'article premier, M. Castrén pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il est préférable, pour le moment du moins, de ne pas employer l'expression « succession » dans un sens plus large, en parlant, par analogie avec le droit interne, d'un transfert des droits ou obligations des traités de l'État prédécesseur à l'État successeur par l'effet du droit international.

56. M. Castrén approuve le Rapporteur spécial d'avoir ajouté, dans son troisième rapport, trois nouveaux alinéas à l'article premier concernant les expressions employées dans le projet et il en accepte le libellé. C'est à bon droit que le Rapporteur spécial a estimé que l'expression « nouvel État », définie à l'alinéa *e*, doit être assez large pour couvrir tous les cas de sécession d'une partie du territoire d'un État existant et non seulement les cas d'accession d'une colonie à l'indé-

pendance. M. Castrén estime, comme le Rapporteur spécial, que les expressions que contient l'article premier sous sa forme actuelle suffisent pour le moment et que la Commission pourra éventuellement en ajouter de nouvelles à mesure qu'elle avancera dans ses travaux.

57. M. REUTER croit inutile d'insister sur les grandes qualités d'esprit et de caractère du Rapporteur spécial, car elles sont bien connues de tous ceux qui ont suivi ses travaux sur le droit des traités. Son approche du problème de la succession d'États semble avoir eu deux sources d'inspiration, dont il a voulu également tenir compte, même si leurs conséquences ne coïncidaient pas toujours. Coller à l'expérience, aux faits, éviter des formules prématurées ou trop générales, telles sont les caractéristiques de la première. La seconde est la voix de la logique. M. Reuter entend limiter ses observations à cette préoccupation de logique, car sur les cinq questions soumises à la Commission, il est d'accord, dans l'ensemble, avec le point de vue du Rapporteur spécial, comme avec la manière générale dont il définit sa méthode et le sujet.

58. Le Rapporteur spécial inscrit ses réflexions dans le cadre général du droit des traités et se réfère spécialement aux dispositions de la Convention de Vienne. Cependant, il est permis de se demander s'il ne faudrait pas approfondir, sans aller bien entendu jusqu'à les modifier, certaines des formules de cette convention.

59. L'idée centrale de l'œuvre du Rapporteur spécial, sur le plan de la logique, est que les traités n'ont pas d'effet à l'égard des tiers. La logique de cette position initiale est la suivante : si l'État successeur est un nouvel État, il devient un tiers. Ce sont donc les solutions de la Convention de Vienne qui vont s'appliquer et tout en découle.

60. Pourtant, écoutant l'autre source de son inspiration, le Rapporteur spécial se rappelle les formules qu'il avait suggérées à la Commission, lorsque celle-ci étudiait le droit des traités, pour limiter cette absence d'effet des traités à l'égard des tiers : situations objectives, droits réels, autant de formules que la Commission avait rapidement écartées. Or, il y avait peut-être dans ces formules quelque chose de vrai et c'est pourquoi, sans doute, le Rapporteur spécial pose de nouveau les mêmes problèmes en signalant les difficultés que soulève la succession en matière de frontières ou de traités de dispositions.

61. Dans cette optique, l'article 2 est peut-être moins simple qu'il n'y paraît. Il ne va pas de soi qu'un traité qui modifie les frontières entre deux États soit opposable à des tiers. Le Rapporteur spécial suggère bien quelques explications qui ont certainement leur valeur dans la pratique, mais elles ne font pas disparaître la difficulté sur le plan des principes. Ou alors, si l'on admet l'opposabilité aux tiers de tels traités, cela signifie que l'on entre déjà dans un domaine résiduel, laissé de côté à Vienne, dans lequel les traités ont certains effets à l'égard des tiers.

62. Le jour, notamment, où l'on abordera la question relative aux traités et aux organisations internationales, nombreux seront ceux qui refuseront d'admettre qu'une organisation internationale qui ne peut pas participer

<sup>5</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968 vol. II, p. 91.

à un traité tel que le traité qui la fonde est un tiers à l'égard de ce genre de traité. Il y a donc bien là une mise en cause d'un des principes de la Convention de Vienne, même s'il s'agit non de la nier, mais de l'approfondir.

63. Par ailleurs, lorsque le Rapporteur spécial aborde la question des traités multilatéraux, il renvoie fort logiquement à la notion un peu incertaine des traités multilatéraux ouverts, envisagés par la Convention de Vienne. Or, le droit de l'État successeur d'accéder à ces traités peut n'avoir aucun rapport avec le prétendu droit de succession. L'État successeur devient partie au traité multilatéral ouvert, parce que le traité est ouvert. Selon cette interprétation, il n'est pas sûr que l'article 8, par exemple, soit indispensable.

64. On comprendrait aussi pourquoi le Rapporteur spécial s'est montré beaucoup plus réservé à l'égard des traités bilatéraux, car, pour les traités multilatéraux ouverts, on voit que le problème de la succession d'États peut être tourné par un appel aux principes généraux du droit des traités.

65. On pourrait évidemment faire place à une idée moins logique et dire, non certes qu'une notification d'acceptation n'est pas nécessaire, mais peut-être que, contrairement au droit commun, lorsque l'État successeur notifie qu'il accepte de succéder à un traité multilatéral ouvert, l'effet de la notification fait rétroagir l'acceptation à la date même de l'indépendance. Si l'on accepte ainsi d'écarter toutes les objections qui pourraient tenir au problème de la non-rétroactivité, on apporte certainement un élément nouveau plus spécifiquement lié à la situation d'État successeur. Ce sont là des questions très difficiles, auxquelles M. Reuter ne se croit pas en mesure, à ce stade, de répondre.

La séance est levée à 13 heures.

## 1068<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 11 juin 1970, à 10 h 20*

*Président : M. Taslim O. ELIAS*

*Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Castañeda, M. Castrén, M. Eustathiades, M. Kearney, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Thiam, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.*

### **Coopération avec d'autres organismes**

[point 6 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la 1064<sup>e</sup> séance)

### **Déclaration d'un membre de la Cour internationale de Justice**

1. Le PRÉSIDENT souhaite la bienvenue à M. Gros, ancien membre de la Commission, qui, depuis 1964, est juge à la Cour internationale de Justice, et l'invite à prendre la parole.

2. M. GROS, parlant en qualité de juge à la Cour internationale de Justice, souligne que le principe des contacts entre la Cour et la Commission du droit international, adopté à l'unanimité par la Cour trois ans auparavant, n'a de sens que si ces contacts portent sur des problèmes juridiques présentant un intérêt commun pour les juges et pour les membres de la Commission. C'est dans cet esprit qu'il souhaite faire devant la Commission quelques observations sur l'état de la justice internationale au moment où l'on s'apprête à célébrer le vingt-cinquième anniversaire de l'ONU, le vingt-cinquième anniversaire de la Cour internationale de Justice et le cinquantenaire de la création de la première cour permanente de justice internationale. Un examen des réalités de la vie internationale s'impose en effet tout particulièrement en ces années commémoratives. Naturellement, comme dans le cas des autres juges qui ont déjà rendu visite à la Commission, les vues exposées sont personnelles à leur auteur.

3. A ce propos, il rappelle qu'à sa session de 1959, l'Institut de droit international a adopté à l'unanimité, sur un rapport de M. Jenks, une résolution relative à la compétence obligatoire des instances judiciaires et arbitrales internationales<sup>1</sup>, dans laquelle l'Institut constatait que le développement de la compétence obligatoire était « gravement en retard sur les exigences d'une administration régulière de la justice internationale », affirmait que « le recours à la Cour internationale de Justice ou à une autre instance judiciaire ou arbitrale ne saurait en aucun cas être considéré comme un acte peu amical », mais constituait « une méthode normale de règlement de différends d'ordre juridique », et soulignait « l'importance de la confiance en tant que facteur d'une acceptation plus large de la juridiction internationale ».

4. C'est surtout ce troisième point que M. Gros souhaiterait développer, car les membres de la Commission du droit international sont des personnes informées, qui ont un rôle immense à jouer, dans leurs pays respectifs et dans leurs activités internationales, pour le développement du droit international, et le fond du droit et la juridiction sont deux aspects indissociables d'un même ensemble.

5. M. Gros se demande si les efforts déployés dans le monde juridique international ne sont pas en partie annulés, en ce qui concerne le problème de la justice internationale, par le fait qu'il n'y a pas eu, depuis la résolution de 1959, de véritable recherche collective sur les causes profondes du malaise signalé par l'Institut au sujet de l'acceptation de la juridiction internationale. M. Gros doute que le silence prudent par lequel certains juristes voudraient couvrir le grave retard dont s'inquiétait l'Institut soit le meilleur moyen de résoudre les problèmes difficiles qui se posent. Mieux vaut chercher à savoir quelles en sont les causes et se demander si le manque de confiance dénoncé se manifeste à l'égard des tribunaux actuels et de leur procédure, ou à l'égard de l'état actuel du droit et de sa capacité d'évoluer selon les besoins de l'avenir.

<sup>1</sup> Voir *Annuaire de l'Institut de droit international*, 1959, vol. II, p. 358.