

Document:-
A/CN.4/SR.1071

Compte rendu analytique de la 1071e séance

sujet:
<plusiers des sujets>

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>)*

muler le critère qui a été adoptée par l'Association de droit international semble plus exacte que celle qui est retenue dans la lettre du Secrétaire général, car l'expression « en vigueur internationalement » se rapporte à la validité du traité dans les rapports des parties entre elles. De l'avis de M. Rosenne, le Secrétaire général abordait le problème d'une manière plus pratique.

La séance est levée à 18 heures.

1071^e SÉANCE

Mardi 16 juin 1970, à 10 h 10

Président : M. Richard D. KEARNEY

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

Succession d'États et de gouvernements en matière de traités

(A/CN.4/214 et Add.1 et 2; A/CN.4/224 et Add.1)

[point 3 a de l'ordre du jour]

(suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen des deuxième et troisième rapports sur la succession en matière de traités (A/CN.4/214 et Add.1 et 2 et A/CN.4/224 et Add.1).

2. M. CASTAÑEDA dit que les précédents et les opinions de juristes ne manquent pas en ce qui concerne la succession en matière de traités, mais que les uns et les autres sont loin d'être uniformes, de telle sorte que le sujet tout entier se trouve plus ou moins en état d'anarchie. Le Rapporteur spécial a dû faire un travail considérable pour analyser et systématiser les données disponibles afin de pouvoir en tirer deux ou trois principes de base et formuler, jusqu'ici, une douzaine de règles de droit.

3. M. Castañeda approuve pleinement la méthode générale adoptée par le Rapporteur spécial et la formulation des articles; ses observations seront donc de simples commentaires et non des critiques.

4. Le caractère même des rapports du Rapporteur spécial garantit que le projet emportera l'approbation de la majorité des États et deviendra un instrument international. M. Castañeda qualifierait le projet de « progressiste », si l'on n'avait pas abusé de ce terme. Toutes les fois qu'une question vraiment fondamentale se prêtait à deux interprétations possibles, le Rapporteur spécial a invariablement opté pour celle qui

répondait le mieux aux intérêts de la communauté internationale. Le projet est donc « progressiste » par rapport à l'attitude réactionnaire que l'Association de droit international a adoptée à l'égard des obligations des États qui viennent d'accéder à l'indépendance.

5. L'opinion qui, pendant un certain temps, a été celle du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies qui attachait des effets excessifs aux traités de dévolution ne peut être qualifiée de « progressiste ». Il ne manquait donc pas d'autres solutions à la disposition du Rapporteur spécial, qui n'en a heureusement retenu aucune.

6. M. Castañeda estime que la décolonisation ne doit pas être traitée à part comme une forme particulière de succession. Cependant, il ne peut partager l'opinion de M. Ago selon laquelle on s'apercevra que les règles fondamentales sont les mêmes dans tous les cas de succession, qu'ils résultent de la décolonisation ou d'autres causes. Les recherches effectuées par le Rapporteur spécial ont démontré exactement le contraire.

7. Par leur nature même, les articles contenus dans la deuxième partie ne sont applicables qu'aux nouveaux États. Néanmoins, le Rapporteur spécial est allé plus loin encore et a proposé une nouvelle notion juridique : celle du « nouvel État » qui est précisément un État issu de la décolonisation. Dans son commentaire de l'article premier (Dispositions supplémentaires), il a défini l'expression « nouvel État » comme s'appliquant « au cas de succession dans lequel un territoire qui faisait antérieurement partie d'un État existant est devenu un État indépendant »; et il a poursuivi en expliquant que sa définition s'étendait à la « sécession d'une partie du territoire métropolitain d'un État existant » et à « l'accession à l'indépendance d'une colonie » (A/CN.4/224). Il a expressément exclu de la notion de « nouvel État » les cas d'unions d'États, de fédération d'un État avec un État déjà existant, et même la cessation de certaines situations coloniales, telles que le régime de tutelle et de protectorat.

8. En outre, dans le commentaire relatif à l'article 6, le Rapporteur spécial a cité à l'appui du principe de la « table rase » un passage de McNair se référant à « un État nouvellement constitué qui ne résulte pas d'un démembrement politique et qui ne peut pas être objectivement considéré comme assurant la continuité politique avec un État prédécesseur quelconque »¹. Il est donc clair que les « nouveaux États » sont exclusivement d'anciennes colonies devenues des États indépendants.

9. En ce qui concerne l'emploi des termes, M. Castañeda approuve la distinction du Rapporteur spécial entre le fait même de la substitution d'un État à un autre et le transfert ou la dévolution de droits et d'obligations d'un État à un autre. Le Rapporteur spécial a eu raison de bien faire ressortir du texte de l'article premier que l'expression « succession » désignait le fait même de la substitution, de façon à éviter toute confusion avec le sens couramment donné au mot « succession » en droit interne, soit la dévolution *par l'effet de*

¹ McNair, *The Law of Treaties*, 1961, p. 601.

la loi de droits ou d'obligations lorsque survient un certain événement, situation qui n'existe pas en droit international.

10. M. Castañeda comprend parfaitement les raisons qui ont incité le Rapporteur spécial à ne pas formuler la définition de la succession uniquement du point de vue d'un changement de souveraineté, étant donné que dans des cas tels que la cessation d'un régime de protectorat ou de tutelle, il n'y a pas changement de souveraineté car l'État prédécesseur n'exerçait pas sa souveraineté sur les territoires en question; en pareil cas, il y a uniquement changement de compétence juridique pour ce qui est de la conclusion des traités à l'égard du territoire. Cependant, une attitude dont l'effet pourrait être de laisser entendre que les protectorats et les territoires sous tutelle sont des institutions présentant un caractère légitime permanent ne plairait guère à M. Castañeda. Les quelques rares cas de protectorats et de territoires sous tutelle qui subsistent peuvent tout au plus être considérés comme temporairement légitimes.

11. M. Castañeda appuie la règle énoncée à l'article 2 (A/CN.4/214), concernant le changement de souveraineté; les dispositions de cet article sont conformes au principe de la « *variabilité des limites territoriales des traités* ».

12. Les remarques de M. Ago sur les actes de guerre et d'occupation dans leurs rapports avec la succession sont exactes. A cet égard, il importe de se rappeler la règle de la non-reconnaissance des conquêtes territoriales obtenues par la force. Quoi qu'il en soit, ce problème sort du cadre de la succession en matière de traités et même de l'ensemble de la matière du droit des traités. La meilleure solution serait, comme le propose le Rapporteur spécial lui-même au paragraphe 4 de son commentaire de l'article premier, « dans un article général, d'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 traités ».

13. L'article 3 contient cette règle importante qu'un accord de dévolution n'oblige pas par lui-même l'État successeur envers les États tiers. C'est à juste titre que le Rapporteur spécial a rejeté l'idée, avancée par l'Association de droit international, d'une présomption selon laquelle le nouvel État est lié par les traités qui s'appliquaient antérieurement à son territoire, s'il ne notifie pas son intention contraire dans un délai raisonnable. Rien ne justifie d'imposer cette notification à l'État successeur. Un État qui vient d'accéder à l'indépendance doit nécessairement faire face à une période initiale de désorganisation, pendant laquelle il est difficile, pour son ministre des affaires étrangères, d'obtenir l'avis des autres ministres quant à l'opportunité de maintenir certains traités en vigueur. Les inévitables retards qui résultent de cette désorganisation bien naturelle ne sauraient conduire à imposer injustement au nouvel État

une obligation qu'après mûr examen il n'aurait pas souhaité assumer.

14. Le Rapporteur spécial a eu parfaitement raison d'adopter le principe inverse: l'État successeur doit exprimer son intention de rester lié par le traité. Cette règle est plus conforme au principe général de la table rase et elle est aussi plus réaliste et plus en accord avec le principe de l'autodétermination. Dans un document de travail présenté à la Sous-Commission de 1963 sur la succession d'États et de gouvernements³, M. Bartoš a souligné la valeur juridique douteuse des accords de dévolution qui représentent parfois une partie du prix que le nouvel État a dû payer à l'ancienne puissance métropolitaine pour obtenir son indépendance. Point n'est besoin, cependant, dans le présent projet, d'un article consacré à la validité des accords de dévolution, car l'application des règles de la Convention de Vienne sur le droit des traités fournit la sauvegarde voulue.

15. La règle selon laquelle un accord de dévolution ne peut par lui-même opérer la transmission à l'État successeur des droits et obligations résultant d'un traité conclu par l'État prédécesseur est fondée sur la règle *pacta tertiis*. L'accord de dévolution est, à l'égard des États tiers, *res inter alios acta*. Il existe, de plus, un principe général de droit, que l'on trouve dans presque toutes les législations internes, en vertu duquel un transfert d'obligations ne peut avoir lieu sans le consentement du bénéficiaire.

16. Il est vrai que nombre de législations nationales admettent l'opération inverse, c'est-à-dire le transfert ou la cession d'une créance ou, plus généralement, d'un droit, sans le consentement du débiteur, par exemple dans le cas des titres négociables. Cependant, ces solutions ont vu le jour parce qu'il fallait faciliter les transactions commerciales, de sorte que la possibilité, dans certains cas, de transférer une créance sans le consentement du débiteur doit être considérée comme un phénomène propre au droit interne. On ne peut pas transposer cette solution en droit international. Ce sont deux situations bien différentes, pour un État, que de devoir quelque chose à un petit pays ou à une grande puissance. Il est impensable qu'une obligation soit transférée sans le consentement de la partie débitrice. Il n'est que normal d'exiger que l'État successeur exprime clairement son intention de demeurer lié par les traités conclus par l'État prédécesseur.

17. M. Castañeda est favorable à la thèse du Rapporteur spécial, selon laquelle les accords de dévolution doivent être considérés comme de simples déclarations d'intention. Il approuve aussi son interprétation du sens et de la portée de la pratique internationale en la matière, ainsi que ses raisons de désapprouver la pratique antérieure du Secrétaire général, qui était de considérer que les accords de dévolution pouvaient produire l'effet de faire d'un État successeur une partie à un traité multilatéral signé par l'État prédécesseur.

18. Cependant, il pense, avec M. Sette Câmara, que les accords de dévolution sont utiles comme preuve

² Voir séance précédente, par. 8.

³ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. II, p. 303 à 308.

de l'intention des États successeurs et qu'il ne faut pas décourager, pour l'avenir, la conclusion d'accords de ce genre⁴. Toutefois, ce serait aussi une erreur de négliger les dangers, signalés par M. Bartoš dans son document de travail en 1963, qui résultent des circonstances historiques entourant la signature des accords de dévolution.

19. En ce qui concerne la définition du « nouvel État » à l'alinéa e de l'article premier (A/CN.4/224), il estime que la définition « l'expression « nouvel État » s'applique au cas de succession dans lequel un territoire qui faisait antérieurement partie d'un État existant est devenu un État indépendant » ne convient guère et il propose d'utiliser à la place une formule analogue à celle qui figure au paragraphe 2 du commentaire, où le nouvel État est défini comme « un État né d'une succession à l'occasion de laquelle un territoire qui faisait antérieurement partie d'un État existant est devenu un État indépendant ».

20. Les règles essentielles sont celles que contiennent les articles 6 et 7 (A/CN.4/224). En vertu de l'article 6, l'État successeur n'est pas lié par les traités de l'État prédécesseur et n'a pas non plus l'obligation de devenir partie à ces traités. L'article énonce donc le principe de la « table rase », que M. Castañeda approuve; de même, il approuve l'interprétation que le Rapporteur spécial a donnée de la pratique des États et des raisons de ne pas considérer les traités multilatéraux de caractère normatif comme une exception à la règle.

21. En ce qui concerne les opinions exprimées par M. Jenks⁵, M. Castañeda note la distinction très subtile faite par le Rapporteur spécial, au paragraphe 9 du commentaire de l'article 6, entre « la règle posée » par un traité multilatéral « dans la mesure où elle reflète une règle coutumière », qui lie l'État successeur en tant que règle généralement admise de droit coutumier, et l'idée erronée selon laquelle, « parce qu'un traité multilatéral consacre la coutume, un nouvel État doit être considéré comme *conventionnellement* visé par le traité en tant que traité ».

22. M. Castañeda estime aussi acceptable l'idée que la seule exception au principe de la table rase est celle des traités dits « de disposition » ou « de caractère territorial », qui fixent les frontières ou établissent des charges ou des servitudes, encore que les juristes ne voient pas d'un très bon œil la survivance de la notion de servitudes en droit international. En tout état de cause, il s'agit là d'exceptions qui, en tant que telles, doivent être interprétées de façon restrictive. Rien n'autorise à élargir la portée des exceptions par le biais de l'interprétation.

23. En conséquence, comme le signale le Rapporteur spécial au paragraphe 17 du commentaire de l'article 6, il n'y a pas de raison de considérer comme traités de disposition ou de caractère territorial des instruments tels que les accords douaniers et les accords de transit.

Ces accords se réfèrent naturellement à un territoire en ce sens que tout instrument international s'applique à un territoire donné, mais il serait abusif de les qualifier de « traités de caractère territorial ».

24. L'article 7 contient la règle fondamentale qui permet à l'État successeur de devenir, s'il le souhaite, partie aux traités multilatéraux conclus par l'État prédécesseur en notifiant son intention à cet effet. L'excellente étude de la pratique des États faite par le Rapporteur spécial étaye de façon très convaincante l'idée que le principe énoncé à l'article 7 est devenu une règle de droit international coutumier. Il est surprenant qu'aucun autre auteur, à l'exception de Zemanek, ne soit parvenu à la même conclusion. Cela s'explique peut-être par le fait qu'il s'agit d'une pratique toute récente, ce qui permet de considérer la règle de droit coutumier comme venant juste d'être établie.

25. Il importe de remarquer que, dans l'établissement de ce droit, qui s'ouvre à l'État successeur, de devenir partie aux traités multilatéraux, la volonté des États tiers qui sont parties à ces traités ne joue aucun rôle. La pratique du Secrétaire général, décrite au paragraphe 2 de l'article 7, illustre bien ce fait. Chaque fois qu'un ancien territoire dépendant d'une partie à des traités multilatéraux dont il est dépositaire devient un État indépendant, le Secrétaire général lui adresse une lettre l'invitant à préciser s'il se considère ou non comme étant lié par les traités en question. Le Secrétaire général ne consulte pas les autres parties au préalable et il ne s'enquiert pas non plus de l'opinion des autres parties, ni n'attend leur réaction lorsqu'il leur notifie une réponse affirmative qu'il reçoit du nouvel État. Le Secrétaire général part donc de l'hypothèse que le nouvel État a le droit de se considérer comme lié en son propre nom par les traités multilatéraux en question. Il ne s'agit donc pas de novation.

26. On peut alors se demander quel est le fondement juridique de l'article 7. On ne le trouvera pas dans le droit des traités, car, comme l'a fait observer M. Rosenne, le droit des traités se rattache fermement aux principes de l'autonomie de la volonté des parties et, dans le cas considéré, la volonté des États tiers parties à un traité multilatéral ne joue aucun rôle. Bien entendu, des considérations de justice militent en faveur de la règle proposée qui, de plus, favorise la continuité des relations conventionnelles. En tout cas, la pratique des États est uniforme en la matière.

27. Le Rapporteur spécial lui-même a avancé l'idée d'un lien légal entre le traité multilatéral et le territoire du nouvel État. Quant à lui, M. Castañeda comprend mal que ce lien puisse servir de fondement juridique à la règle de l'article 7. Chaque traité, bien entendu, s'applique à un territoire déterminé, mais, à l'exception des traités qui établissent des droits réels, il n'y a pas de lien particulier entre un traité et un territoire.

28. La règle de l'article 7 ne peut pas trouver de justification dans le droit des traités, étant donné qu'elle n'est pas conforme aux règles relatives aux effets des traités. Dès lors, le seul fondement qu'on puisse lui donner est l'existence d'une règle de droit international coutumier se dégageant de la pratique des États. Or,

⁴ Voir séance précédente, par. 29 à 31.

⁵ Voir document A/CN.4/224, par. 8 du commentaire de l'article 6.

le domaine où cette pratique a pris corps et a pris place est celui du droit de la succession, plus que celui du droit des traités.

29. En tout cas, comme le souligne le Rapporteur spécial au paragraphe 8 de son commentaire de l'article 7, la question de savoir si l'on doit considérer que le droit énoncé à l'article 7 découle d'un principe du droit des traités ou d'un principe de « succession » semble être « essentiellement... une question de doctrine ». Les divergences d'interprétation de la réponse donnée à cette question de doctrine n'affectent en aucune manière ni la nature ni la portée de la règle que le Rapporteur spécial a proposée et que M. Castañeda approuve sans réserve.

30. En ce qui concerne le libellé de l'article 7, il fait observer que ses dispositions ont pour but de reconnaître le droit de l'État successeur de succéder aux traités multilatéraux en question. Dès lors, l'article aurait dû être rédigé de manière à énoncer ce droit lui-même; tel qu'il est, il se borne à dire que le nouvel État « a le droit... de notifier » qu'il se considère comme partie au traité en son nom propre. Ce libellé a l'inconvénient de mettre l'accent sur la notification, qui n'est qu'un instrument de création du droit.

31. M. Castañeda est tout à fait d'accord avec les trois exceptions indiquées aux alinéas *a*, *b* et *c*, mais voudrait attirer l'attention sur une modalité particulière de l'une de ces exceptions, qu'il illustrera par deux exemples.

32. Le premier est tiré du Protocole de Buenos Aires modifiant la Charte de l'Organisation des États américains⁶, qui est entré récemment en vigueur. Le nouvel article 8 pose la règle qu'aucune décision définitive ne doit être prise sur l'admission au sein de l'Organisation des États américains d'une entité politique dont le territoire fait l'objet d'un différend avec un ou plusieurs États membres. Peut-être ce cas peut-il entrer dans les prévisions de l'alinéa *b*, qui vise l'« acte constitutif d'une organisation internationale », en l'espèce la Charte de l'Organisation des États américains.

33. Le deuxième exemple est tiré du Traité de Tlatelolco de 1967 visant l'interdiction des armes nucléaires en Amérique latine⁷, dont l'article 25 dispose que ne saurait adhérer au traité aucun État dont le territoire fait l'objet d'un litige avec un ou plusieurs États d'Amérique latine.

34. M. CASTRÉN dit qu'il a déjà présenté des observations d'ordre général et des remarques sur les définitions données à l'article premier⁸ et qu'il voudrait maintenant préciser sa position sur le contenu des articles 3, 4, 6, 7 et 8. Il se réserve d'intervenir l'année suivante sur les articles 2, 5 et 9 à 12.

35. Le principe énoncé au paragraphe premier de l'article 3 est juste et a sa place dans le projet. Les traités de dévolution ne peuvent, en effet, lier que les

parties au traité, à savoir, l'État prédécesseur et l'État successeur. C'est à juste titre que le Rapporteur spécial, au paragraphe 9 de son commentaire relatif à cet article, fonde cette solution sur les règles générales du droit international, confirmées par la Convention de Vienne sur le droit des traités; et qu'au paragraphe 25 il souligne que la diversité de la pratique des États à l'égard de ces traités empêche de considérer ceux-ci comme créant, par eux-mêmes, un lien juridique entre l'État successeur et les États liés à l'État prédécesseur par des traités s'appliquant au territoire touché par le changement de souveraineté.

36. Le Rapporteur spécial a eu raison de consacrer aux déclarations unilatérales des États successeurs un article distinct contenant des dispositions détaillées. Comme il l'a indiqué dans son commentaire de l'article 4, au cours du processus de décolonisation qui a suivi la seconde guerre mondiale, plusieurs États, devenus indépendants, ont fait de telles déclarations. Elles ont incontestablement l'avantage de favoriser la continuité des relations conventionnelles dans la communauté internationale des États, ce qui est, en général, de l'intérêt de toutes les parties. La pratique des nouveaux États n'a pas été tout à fait uniforme en la matière; des principes communs s'en dégagent pourtant, et il est donc possible de fonder sur cette pratique des règles destinées à guider les États et à faciliter l'interprétation de déclarations unilatérales qui ne sont pas toujours complètes ou claires. C'est le but que le Rapporteur spécial s'est fixé en présentant l'article 4 à la Commission et il semble avoir bien réussi.

37. Evidemment, l'article 4 contient aussi quelques règles de *lege ferenda*, qui sont nécessaires si l'on veut instituer un mécanisme complet et satisfaisant. Ces règles nouvelles ne sont nullement trop radicales, bien au contraire. Il s'agit seulement de faire en sorte que les traités en cause soient exécutés à titre provisoire si aucune objection n'a été exprimée dans un délai déterminé. Après avoir examiné lesdits traités, l'État successeur poursuivra des négociations avec les États qui les avaient conclus avec le prédécesseur, afin qu'un accord intervienne sur leur sort définitif.

38. Plusieurs possibilités s'offrent alors aux États intéressés, à savoir, l'extinction du traité, ou bien la continuation de son application sans modification, ou avec les modifications convenues. Pour des raisons d'ordre pratique, il est justifié d'exiger que les États tiers fassent connaître dans un délai assez court s'ils s'opposent même à l'application provisoire de ces traités. S'ils ont omis de le faire, par mégarde ou pour toute autre raison, ils peuvent encore, aux termes de l'alinéa *a* du paragraphe 3, mettre fin à l'application provisoire du traité par simple notification à l'État successeur. Avec les autres cas de cessation de l'application provisoire prévus au paragraphe 3, on a une liste complète de cas suffisamment caractérisés. Certes, l'alinéa *d* peut prêter à des divergences d'interprétation, mais il convient néanmoins de le maintenir.

39. D'ailleurs, M. Castrén approuve aussi les exceptions à la règle générale de l'application provisoire qui figurent aux alinéas *a* et *b* du paragraphe 2. Au para-

⁶ Documents officiels de l'Organisation des États américains, document OEA/Ser. A/2 Add.

⁷ Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, Annexes, point 91 de l'ordre du jour, document A/C.1/946.

⁸ Voir 1067^e séance, par. 54 à 56.

graphe 22 du commentaire, le Rapporteur spécial a indiqué qu'il a rédigé l'alinéa *a* à titre de précaution, en attendant les conclusions de la Commission sur le point de savoir s'il y a des traités auxquels un État devenu indépendant succède automatiquement. Il est intéressant de constater que certains nouveaux États ont expliqué, dans leur déclaration, qu'ils se considéraient comme obligés par certains traités, d'ailleurs non précisés, en vertu des règles du droit international coutumier. Par ailleurs, le Professeur Jennings, dans le cours qu'il a donné à l'Académie de droit international de La Haye en 1967, a exprimé l'opinion, à propos de la succession aux traités, qu'il existe certains traités, et pas seulement des traités-lois, tels que les conventions générales relatives aux questions humanitaires, administratives et techniques, qui peuvent être considérés comme soumis à un régime de continuité et lient les nouveaux États indépendamment de leur volonté⁹. Aussi, M. Castrén approuve-t-il pleinement le contenu de l'article 4.

40. Le contenu de l'article 6 doit être également approuvé, aussi bien de *lege lata* que de *lege ferenda*. Il ressort de l'excellent commentaire que la majorité des auteurs ont accepté les thèses principales défendues par le Rapporteur spécial. Certes, sur ce point encore, la pratique des États n'est pas tout à fait uniforme, mais elle semble cependant devoir être interprétée en ce sens qu'un nouvel État n'est pas tenu d'appliquer les traités conclus par son prédécesseur, ni de devenir partie à tels instruments internationaux.

41. Le Rapporteur spécial a raison de n'établir en la matière aucune différence entre traités multilatéraux et traités bilatéraux. Il souligne, à juste titre, au paragraphe 9 du commentaire de l'article 6, que la solution vaut aussi pour les traités multilatéraux de caractère normatif. En revanche, le droit du nouvel État de succéder aux traités multilatéraux est effectivement un problème distinct, qui fait l'objet de l'article suivant.

42. Bien qu'il soit favorable, d'une façon générale, au droit des nouveaux États à l'autodétermination, M. Castrén n'est pas partisan de la théorie de la « table rase » dans ses applications extrêmes. Il souscrit donc aux appréciations formulées par le Rapporteur spécial aux paragraphes 4 à 7 du commentaire.

43. L'exposé sur la pratique suivie par les dépositaires de certaines conventions générales, qui figure aux paragraphes 10 à 14, est très instructif, et les conclusions qu'en tire le Rapporteur spécial quant à la question de savoir si un nouvel État est lié automatiquement par ces conventions sont convaincantes.

44. Enfin, M. Castrén approuve la réserve initiale de l'article 6, car il faut tenir compte, pour le moment, de certaines catégories de traités désignés sous différents vocables mentionnés au paragraphe 17 du commentaire. Aux paragraphes 16 et 17 du commentaire, le Rapporteur spécial constate les divergences qui existent tant en doctrine que dans la pratique, notamment quant aux catégories de traités auxquelles s'applique la pré-

somption de succession. Le libellé définitif de l'article 6 dépendra donc de l'examen de cette question.

45. L'article 7 contient des règles qui ont été souvent appliquées dans la pratique récente des États, comme le Rapporteur spécial le constate, notamment au paragraphe 2 du commentaire. Il paraît donc indiqué de reconnaître dans le projet le droit, pour un nouvel État, de devenir, en tant que tel, partie à un traité multilatéral général, par une notification de continuité ou de succession bien qu'un tel droit ne soit pas affirmé, du moins expressément, par la majorité des auteurs. Il faut admettre que le fondement juridique de ce droit peut être le fait que l'État successeur ait établi, par ses actes, un lien juridique entre le traité et le territoire, comme il est indiqué au paragraphe 6 du commentaire.

46. Les trois conditions posées aux alinéas *a*, *b* et *c* de l'article 7 sont acceptables et même nécessaires. En ce qui concerne l'alinéa *b*, le Rapporteur spécial, aux paragraphes 10 et 11 du commentaire, a fidèlement décrit la pratique internationale en matière d'acquisition de la qualité de membre d'une organisation. Il est également exact qu'un nouvel État peut devenir partie, par voie de succession, aussi bien que par voie d'adhésion, aux traités multilatéraux adoptés au sein d'une organisation internationale lorsqu'ils sont ouverts à certains ou même à tous les États non membres, comme il est indiqué au paragraphe 18 du commentaire.

47. L'article 8, on l'a dit, doit être rapproché de l'article précédent. M. Castrén préfère sans hésitation, aux règles élaborées sur le même sujet par l'Association de droit international, les règles beaucoup plus libérales, à l'égard des nouveaux États, que recommande le Rapporteur spécial. Comme il est indiqué au paragraphe 3 du commentaire, la règle énoncée à l'alinéa *a* du paragraphe premier de l'article 8 est conforme à la pratique non contestée du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies agissant en tant que dépositaire de traités multilatéraux. La règle de l'alinéa *d* a plutôt un caractère de *lege ferenda*, faute d'une pratique établie en la matière. Cependant, pour les raisons indiquées par le Rapporteur spécial au paragraphe 6 du commentaire, la Commission pourrait adopter cette règle de développement progressif du droit international. La disposition du paragraphe 2 de l'article 8 est également acceptable, notamment en raison du fait qu'elle est corroborée, au moins dans une certaine mesure, par la pratique du Secrétaire général.

48. Certains membres de la Commission pensent que le paragraphe premier de l'article 8 est inutile car tout dépend, selon eux, du contenu du traité. Or, les traités ne sont pas tous ouverts à tous les États, et le fait qu'ils soient ouverts à l'État prédécesseur ne signifie pas nécessairement que l'État successeur aurait le même droit à y être partie. Pour cette raison, qui s'ajoute à celles qui ont déjà été indiquées, le paragraphe premier de l'article 8 doit être maintenu.

49. M. YASSEEN entend limiter ses observations aux questions sur lesquelles le Rapporteur spécial a demandé à la Commission de se prononcer¹⁰. Toutefois, il tient

⁹ Voir *Recueil des cours*, 1967, vol. II, p. 444.

¹⁰ Voir 1067^e séance, par. 40.

à exprimer son admiration pour la compétence magistrale dont le Rapporteur spécial a fait preuve, une fois de plus, en réussissant à choisir, dans une pratique qui n'est pas uniforme, les solutions qu'il était possible de concilier avec les principes qu'impose l'intérêt de la communauté internationale.

50. La définition de la succession, qui figure à l'article premier, est excellente. Ce n'est pas seulement une définition, c'est une véritable solution, car elle permet d'écartier les difficultés énormes qui seraient apparues si l'on s'était inspiré des considérations traditionnelles du droit privé. Au lieu de partir de la notion de dévolution des obligations et des droits, ce qui aurait entraîné des controverses sur la détermination des cas de succession, le Rapporteur spécial a pris simplement comme point de départ le fait neutre de la substitution d'un État à un autre. Il reste dès lors à rechercher et à formuler les conséquences de ce fait. La solution est d'une grande habileté technique.

51. L'article 3 reflète la pratique internationale la plus répandue. Certes, il existe des pratiques divergentes, mais la règle énoncée dans cet article est favorable aux nouveaux États. Sans s'appesantir sur le cas particulier de la décolonisation qui a fait l'objet d'assez amples débats à la session précédente, on peut dire, d'une façon générale, qu'un accord de dévolution ne pourrait pas avoir pour effet de transférer les obligations et les droits, tout d'abord pour une raison d'ordre technique, car les États liés à l'État prédécesseur sont des tiers à l'égard de l'État successeur, et, en outre, parce qu'un accord de ce genre conclu entre l'État prédécesseur et l'État successeur est souvent hâtivement rédigé et porte sur une multitude de traités sans approfondir les difficultés propres à chacun d'entre eux. La solution contraire à celle de l'article 3 ne pourrait donc que nuire aux nouveaux États. Laissant de côté les détails et exceptions sur lesquels il y aura lieu de revenir, M. Yasseen approuve donc le principe donné dans cet article.

52. La déclaration unilatérale mérite de faire l'objet d'un article du projet. C'est en effet la méthode à encourager, car la conclusion d'un accord de dévolution laisse planer des doutes quant à la liberté de consentement de l'État successeur, alors que la déclaration unilatérale est l'acte libre d'un État souverain. La disposition prévoyant la continuation provisoire de l'application des traités n'est pas une véritable dérogation aux principes généraux. L'utilité pratique de la continuité dans les relations internationales milite en faveur d'une présomption d'acceptation de cette disposition, qui est, par ailleurs, entourée de toutes les garanties voulues : la présomption n'est pas irréfragable.

53. L'article 6 est l'article fondamental du projet. L'intérêt des nouveaux États et celui de la communauté internationale postulent cette règle, que confirme la pratique. Un peuple ne peut pas se trouver obligé à perpétuité. Au moment de la succession, le nouvel État doit jouir d'une certaine liberté à l'égard des obligations contractées par l'État prédécesseur. Cette règle concrétise la souveraineté du nouvel État. Cela ne veut pas dire, bien entendu, que le nouvel État soit sans aucun lien avec le reste du monde. Cependant, par une telle règle, on fait confiance à son jugement : devenu sujet du

droit international, c'est lui-même qui détermine les obligations qui continueront à avoir effet. M. Yasseen souhaite seulement que cet article ait une place plus éminente dans le projet.

54. Les articles 7 et 8 répondent au souci de faciliter l'accès aux traités multilatéraux. Ces articles ne font pas de distinction quant à l'objet des traités en cause, mais il s'agit évidemment de traités mettant en jeu des intérêts d'ordre général pour la communauté internationale. M. Yasseen ne pense pas que l'on puisse appeler multilatéraux des traités conclus entre quatre ou cinq États seulement. On peut donc conserver cette terminologie qui a un sens assez précis dans le droit des traités et s'en remettre à la pratique des États pour que s'opèrent les distinctions nécessaires. Une participation toujours plus large aux traités multilatéraux est de l'intérêt de la communauté internationale.

55. En présentant à la Commission le résultat de ses travaux, le Rapporteur spécial a eu le mérite de prouver qu'il était possible, malgré l'exceptionnelle difficulté de la matière, de parvenir dans un avenir proche à la conclusion d'une convention.

56. M. ALCÍVAR, après s'être associé aux félicitations adressées au Rapporteur spécial, dit qu'il avait tout d'abord pensé appuyer l'opinion fréquemment adoptée à la Sixième Commission, selon laquelle un chapitre distinct du projet devrait être consacré aux problèmes de la décolonisation, mais il est maintenant d'avis que la méthode adoptée par le Rapporteur spécial est la bonne. En outre, il est d'accord avec le Rapporteur spécial pour admettre l'inexistence de tout problème de succession relatif aux anciennes colonies espagnoles et portugaises sur le continent américain. Toutefois, il ne se hasarderait pas à en dire autant des situations de succession qui se sont présentées après l'indépendance : car l'ancienne Confédération d'Amérique centrale s'est fractionnée en cinq républiques indépendantes et la Grande Colombie s'est divisée une première fois en trois États, puis, au début de ce siècle, la République de Panama s'est créée en se séparant du territoire colombien.

57. En ce qui concerne la définition du mot « succession » à l'article premier, le Rapporteur spécial a eu raison de faire une distinction entre le droit interne et le droit international, car le transfert des droits et des obligations en droit interne, en particulier dans les pays d'origine latine, n'est pas régi par les mêmes critères que la succession en droit international.

58. M. Alcívar appuie pleinement la décision du Rapporteur spécial de traiter des cas de succession d'États dans le cadre de la Convention de Vienne sur le droit des traités, plutôt que de tenter de faire entrer les traités dans une sorte de droit général de la succession d'États.

59. M. Alcívar est disposé à accepter la définition que le Rapporteur spécial a donné de l'expression « nouvel État » à l'alinéa *a* de l'article premier, mais il pense, comme M. Castañeda, qu'il serait souhaitable de faire ressortir, dans cette définition, comme il est indiqué dans le paragraphe 2 du commentaire, que les nouveaux États peuvent être issus soit d'une succession, soit d'une sécession.

60. M. Alcívar approuve entièrement la règle énoncée à l'article 3, relatif aux traités portant dévolution d'obligations ou de droits conventionnels du fait d'une succession, mais il n'est pas tout à fait du même avis que le Rapporteur spécial, en ce sens qu'il ne fonderait pas cette règle uniquement sur le droit coutumier, mais bien plutôt sur le droit international général, dont les sources sont, outre la coutume, les traités, les principes généraux de droit et les décisions des organismes internationaux.

61. A l'article 4 relatif aux déclarations unilatérales, le Rapporteur spécial a établi un équilibre prudent, que M. Alcívar juge tout à fait acceptable.

62. L'article 6 suscite un certain nombre de questions d'importance particulière pour les nouveaux États, telles que celle des traités de frontières; M. Alcívar espère que le Rapporteur spécial les examinera ultérieurement plus en détail. Il approuve l'observation de M. Yasseen concernant la place de cet article qui, en tant que règle de caractère général, mériterait de recevoir une plus grande importance.

63. M. Alcívar ne peut accepter sans réserve l'alinéa *b* du paragraphe premier de l'article 8, en vertu duquel la succession peut se produire du seul fait que l'État pré-décèsseur a signé un traité sans le ratifier.

64. Enfin, il approuve le plan général que le Rapporteur spécial a proposé pour le projet d'articles; en principe, ce plan est concret, clair et objectif, mais M. Alcívar se réserve le droit de revenir sur les opinions qu'il a exprimées si la suite des débats l'amenait à le faire.

65. M. THIAM exprime sa reconnaissance au Rapporteur spécial pour le rapport enrichissant qu'il a soumis à la Commission et le félicite de s'être efforcé de concilier les nécessités de la recherche scientifique et systématique avec les réalités de la vie internationale.

66. Les difficultés que le Rapporteur spécial a signalées, et sur lesquelles la Commission est invitée à donner son avis, sont de trois ordres: les unes sont inhérentes au concept même de la matière étudiée, les autres au vocabulaire le traduisant, d'autres enfin aux principes à énoncer.

67. Pour ce qui est des premières de ces difficultés, la question qui se pose est celle de savoir si le problème de la succession en matière de traités est assez homogène pour pouvoir faire l'objet d'une étude systématique. En effet, la diversité des situations concrètes appelle des solutions diverses, mais dans la mesure où le Rapporteur spécial définit la situation comme un transfert de souveraineté, de pouvoir et de compétence, il y a là un concept qui peut être retenu et analysé et qui pourrait conduire à des solutions à peu près identiques.

68. Toutefois, dans le cas des États nouveaux, il y a lieu de se demander si l'on peut considérer que la succession découlant du processus de décolonisation a un caractère assez spécifique pour être traitée séparément ou si, au contraire, elle doit être étudiée dans le cadre général de la succession en matière de traités. M. Thiam est d'avis que cette forme de dévolution peut être étu-

diée dans le cadre général de la succession en matière de traités à condition d'insister chaque fois sur ses aspects spécifiques. C'est d'ailleurs ce qu'a fait le Rapporteur spécial lorsqu'il a établi la différence entre les États successeurs et les États nouveaux, un État pouvant être successeur sans être nouveau pour autant. Une autre raison d'insister sur les aspects particuliers de la décolonisation est que si les accords de dévolution, dont certains théoriciens généreux ne voudraient pas reconnaître la validité, ont été, en réalité, un moyen de régler harmonieusement un certain nombre de problèmes de succession et peuvent, de toute façon, être remis en cause, il n'en demeure pas moins que tout État qui veut en invoquer la nullité pour vice de consentement doit pouvoir le faire et il est donc bon de se référer dans le projet d'articles à tous les aspects qui intéressent les États nouveaux, mais non forcément tous les États successeurs.

69. Pour ce qui est des difficultés de vocabulaire, le Rapporteur spécial s'est demandé s'il pouvait utiliser le mot « succession » dans une matière très différente de ce que ce terme recouvre en droit interne. M. Thiam pense que l'essentiel est de parvenir à définir le terme dans le cadre du projet de façon telle que l'on comprenne bien clairement qu'il n'évoque que de très loin ce qu'est la succession en droit interne.

70. Dans la définition donnée à l'alinéa *a* de l'article premier (A/CN.4/214), le mot « souveraineté » n'est peut-être pas approprié; en effet, la vie internationale étant de plus en plus complexe, la souveraineté, dans le langage contemporain courant, comporte des degrés et on voit mal si, en employant le mot « ou », le Rapporteur spécial a voulu indiquer une alternative ou l'emploi d'expressions synonymes. S'il s'agit d'une alternative, l'article pourrait se comprendre comme signifiant que certains États exerçant leur souveraineté sur un territoire n'ont pas la capacité de conclure des traités concernant ce territoire ou vice versa. Le libellé de l'alinéa demande donc à être revu, malgré les explications qu'a données le Rapporteur spécial dans le paragraphe 4 du commentaire, où il a précisé qu'il avait utilisé le mot « souveraineté » pour exclure des situations telles que l'occupation militaire.

71. En ce qui concerne les principes à énoncer, la difficulté consiste à dégager un certain nombre de principes assez généraux pour s'appliquer à la grande majorité des cas d'espèces. Le principe de base, énoncé à l'article 6 (A/CN.4/224), est bon et conforme à la situation actuelle du droit international. En effet, il est très rare, dans la pratique, que les États successeurs appliquent intégralement le principe de la table rase ou le principe de la continuité; ils procèdent en général par paliers, considérant comme nuls les traités incompatibles avec leur indépendance ou leurs intérêts nationaux et conservant ceux qui ont été conclus par l'État prédécèsseur dans l'intérêt de l'État successeur.

72. Dans l'article 6, il s'agit donc d'affirmer plutôt le principe de l'autodétermination, c'est-à-dire le principe selon lequel on ne peut imposer à un État indépendant un traité auquel il n'est pas partie. Le Rapporteur spécial a très bien fait de poser ce principe, mais il

serait bon aussi d'envisager les exceptions et, avant d'aller plus loin, d'examiner la théorie dite des contingences locales.

73. Dans l'ensemble, M. Thiam approuve la voie dans laquelle s'est engagé le Rapporteur spécial et surtout l'esprit dans lequel il a abordé les problèmes à étudier.

Organisation des travaux futurs

(A/CN.4/L.154)

[point 8 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la 1066^e séance)

74. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner la note du Secrétaire général relative à l'estimation des frais qu'entraînerait une prolongation de quatre semaines de sa session de 1971.

75. M. OUCHAKOV constate que l'estimation semble reposer sur la supposition que les séances supplémentaires chevaucheraient avec les réunions du Conseil économique et social. Il demande si le Secrétariat pourrait calculer les incidences financières d'une prolongation aménagée de manière à éviter ce chevauchement.

76. M. ROSENNE dit que le Secrétariat doit tenir compte de la pratique bien établie de la Commission en ce qui concerne les dates de ses sessions, car ce sont ces dates qui pourraient occasionner un chevauchement avec d'autres réunions dans le cas d'une prolongation de quatre semaines.

77. Le PRÉSIDENT dit qu'au paragraphe 2 de sa note le Secrétaire général fait état de certains frais qui ne semblent pas être entièrement justifiés. Par exemple, la somme de 98 000 dollars pour les services de conférence d'une période de quatre semaines en juillet est certainement excessive, étant donné que la session de la Commission chevauche habituellement de toute façon d'une semaine ou d'une dizaine de jours avec la session de juillet du Conseil économique et social. Il propose que la Commission ajourne l'examen de cette question.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 55.

1072^e SÉANCE

Mercredi 17 juin 1970, à 10 h 10

Président : M. Richard D. KEARNEY

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Castañeda, M. Castrén, M. Eustathiadès, 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.

Succession d'États et de gouvernements en matière de traités

(A/CN.4/214 et Add.1 et 2; A/CN.4/224 et Add.1)

[point 3 a de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la séance précédente)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du troisième rapport du Rapporteur spécial sur la succession en matière de traités (A/CN.4/214 et Add.1 et 2 et A/CN.4/224 et Add.1).

2. M. BARTOŠ, rendant hommage au Rapporteur spécial pour l'excellent travail qu'il a accompli dans une matière rendue très difficile par la diversité des opinions et des pratiques, voudrait lui signaler certains points pour qu'il en tienne compte dans la suite de ses travaux.

3. En ce qui concerne l'article premier (A/CN.4/214), les définitions données aux alinéas *a*, *b* et *c* sont justes mais appellent les observations ci-après. A l'alinéa *a* M. Bartoš limiterait la définition de l'expression « succession » à la substitution d'un État à un autre dans la souveraineté sur un territoire et y ajouterait une réserve concernant la substitution générale et la substitution partielle.

4. La deuxième partie de la définition, relative à la capacité de conclure des traités concernant un territoire, est moins satisfaisante, cette capacité n'étant pas tout à fait conforme à la Charte du fait que c'est en vertu de la souveraineté territoriale que les États la détiennent et que, d'après la Charte, tous jouissent d'une souveraineté égale à l'égard de leur territoire. Certes, le Rapporteur spécial a expliqué dans le commentaire qu'il avait utilisé l'expression « capacité de conclure des traités » parce qu'elle permettait d'englober des cas spéciaux tels que les mandats, les tutelles et les protectorats. Cependant, il faudrait alors traiter cette question dans un paragraphe ou un alinéa distinct et non la mettre sur le même plan que la souveraineté.

5. L'alinéa *c* pose la question de la distinction qu'il y a lieu de faire entre un nouvel État et un État devenu État successeur après avoir fait partie du territoire d'un autre État, mais qui se défend d'être un État nouveau, alléguant qu'il était autrefois un État souverain et qu'il s'est simplement libéré de l'occupation étrangère. M. Bartoš ne conteste pas le libellé de l'alinéa *c* mais demande au Rapporteur spécial de donner, dans le commentaire, des précisions au sujet de ce qu'il vient de dire.

6. L'article 2 pose la question de savoir comment assurer la continuité de la vie internationale tout en tenant compte des intentions de l'État successeur à l'égard des obligations qui ont été souscrites par l'État prédécesseur, car la succession en matière de traités n'a pas seulement une incidence sur les intérêts de l'État prédécesseur et de l'État successeur, mais aussi sur ceux des États tiers et de l'ordre public international général. Comme M. Bartoš l'a exposé dans le document de travail qu'il a soumis autrefois à la Sous-Commission