

Document:-  
**A/CN.4/SR.1072**

**Compte rendu analytique de la 1072e 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>)*

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<sup>e</sup> 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<sup>e</sup> 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

sur la succession d'États et de gouvernements<sup>1</sup>, puis, à la dix-neuvième session de la Commission, lorsque le sujet a été partagé entre deux rapporteurs spéciaux, il ne s'agit pas toujours ici de succession en matière de traités, mais de continuité d'un statut établi à l'égard d'un territoire avant la succession et devenu une règle à part régissant, par exemple, les nécessités du transit, l'approvisionnement en eau, l'usage des voies fluviales, l'accès à certains ports, etc. Il conviendrait que, sur ce point, le sujet soit délimité de façon plus précise entre les deux rapporteurs spéciaux.

7. Les règles exposées par le Rapporteur spécial à l'article 3 sont conformes à la pratique suivie jusqu'à la fin de la seconde guerre mondiale et même, bien souvent, au-delà. Toutefois, dans le cas de certains États issus de la décolonisation qui ne se considèrent pas comme des États nouveaux, on peut se demander comment départager les intérêts de l'État qui a abdiqué la souveraineté, de l'État successeur, des États tiers parties à des traités conclus avec le prédécesseur et de la communauté internationale dans l'intérêt de laquelle certains traités, par exemple les traités de caractère humanitaire ou les traités relatifs au contrôle des stupéfiants ou au droit de la mer, doivent continuer de s'appliquer. Lorsqu'il s'agit de traités de ce genre, l'acceptation des obligations conventionnelles devient un devoir international pour l'État successeur, qui doit prendre pour principe, du moins provisoirement, de continuer d'appliquer les règles générales de droit international d'intérêt commun.

8. On s'est demandé, au sujet de la décolonisation, s'il fallait prévoir des règles générales obligatoirement applicables par les États successeurs ou s'il fallait s'en remettre à la volonté des États. Cependant, comme l'a bien dit M. Thiam, il est très rare que les États successeurs appliquent intégralement soit la théorie de la table rase soit le principe de la continuité<sup>2</sup>. En tout état de cause, la question de la dévolution des obligations n'est pas purement formelle. Elle est subordonnée aux intérêts et aux besoins de la communauté internationale.

9. M. Bartoš relève dans le commentaire de l'article 3 deux points qui appellent des observations. Le premier est que le Rapporteur spécial a cité l'ordonnance de 1947 réglant les cas particuliers de l'Inde et du Pakistan comme exemple d'engagement, pris par les gouvernements avant l'indépendance, auquel ont adhéré les gouvernements issus de cet arrangement et qui est devenu une sorte de traité international, mais il n'a pas examiné le cas des États qui n'ont pu former, avant l'indépendance, de gouvernement ayant la capacité de prendre des obligations d'ordre conventionnel, ni la question de savoir s'il ne devrait pas y avoir de transition entre l'accession à l'indépendance et la création d'un gouvernement dont l'indépendance serait véritablement reconnue sur le plan international.

10. Le deuxième point concerne l'attitude très intéressante adoptée par le Rapporteur spécial à l'égard de

la règle *pacta tertiis*. M. Bartoš regrette toutefois que le Rapporteur se soit surtout fondé sur la pratique du Royaume-Uni et des Pays-Bas et sur la pratique des Nations Unies concernant le Royaume-Uni et les pays du Commonwealth. C'est en effet une question qui a été la cause de nombreux litiges non seulement entre des États tiers et des États successeurs, mais entre des États tiers et des États prédécesseurs, ces derniers étant mis en demeure de veiller à ce que l'État successeur respecte les obligations découlant des anciens traités. M. Bartoš est d'avis que, pour le moment, cette question ne peut être réglée que de façon très schématique. Il est peut-être possible d'indiquer quelles sont les règles souhaitables, mais on ne peut énoncer les règles applicables par tous les États.

11. L'application dans la pratique de la règle énoncée à l'article 4 est douteuse. Certes, il existe des règles générales en la matière, mais la pratique des nouveaux États est très variable. Toutefois, le Rapporteur spécial a le mérite d'avoir énoncé les trois solutions possibles, à savoir que les traités restent en vigueur, qu'ils soient appliqués provisoirement ou qu'ils prennent fin, et il a cité de nombreux exemples pour illustrer l'évolution, qui se dégage de la pratique des nouveaux États, des règles internationales régissant la succession en matière de traités. Il s'agit donc à la fois d'un problème d'ordre juridique et d'une évolution historique. On peut se demander, cependant, si la continuité des traités ne va pas à l'encontre de l'émancipation des nouveaux États du fait qu'elle maintient, à l'égard des États tiers, le régime en vigueur avant l'indépendance.

12. En ce qui concerne le rectificatif à l'alinéa f de l'article premier (A/CN.4/224/Add.1), le Rapporteur spécial a eu raison de faire une distinction entre la succession en général et la succession dans le cas des nouveaux États; mais il faut souligner, une fois encore, que l'expression « nouveaux États » ne sera pas toujours bien acceptée par les États issus de la décolonisation qui prétendent s'être libérés de la domination étrangère, provoquée par l'occupation illicite dont ils ont été victimes en raison de la situation plus forte de l'État qui les a occupés. Dans ce cas, il s'agit d'un État qui revit et non pas d'un État libéré.

13. L'article 6 est l'article clé du projet. Il énonce clairement la théorie de la volonté des nouveaux États. M. Bartoš pense toutefois comme le Rapporteur spécial que le droit des nouveaux États de ne pas se considérer comme liés par les traités conclus par l'État prédécesseur ne s'applique tout simplement pas aux traités dont les règles relèvent du *jus cogens*. Il conviendrait donc de rédiger un alinéa spécial pour ces traités.

14. M. Bartoš partage l'opinion du Rapporteur spécial en ce qui concerne le droit d'un nouvel État de notifier sa succession à des traités multilatéraux (article 7), sauf, là encore, en ce qui concerne les traités relevant du *jus cogens*.

15. Il est également partisan de reconnaître aux nouveaux États le droit, énoncé à l'article 8, de manifester leur consentement à être liés par un traité multilatéral qui n'était pas encore en vigueur à la date de la succession, mais ce droit devrait être assorti des

<sup>1</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. II, p. 304.

<sup>2</sup> Voir séance précédente, par. 71.

mêmes réserves que celles qui sont prévues à l'article 7. Il conviendrait de les énoncer dans un paragraphe distinct.

16. M. TABIBI se déclare en complet accord avec le Rapporteur spécial sur l'article premier du projet, sans lequel on ne saurait guère concevoir une convention type sur la succession d'États en matière de traités.

17. Il a toutefois certaines réserves à formuler au sujet de l'article 2, dont il se demande s'il relève bien du cadre des articles introductifs. Dans sa rédaction actuelle, il pourrait soulever de sérieuses difficultés, tant à l'Assemblée générale que de la part des gouvernements, au sujet de la souveraineté et de l'intégrité territoriale des petits États.

18. D'une manière générale, M. Tabibi approuve l'article 3, bien qu'il se demande si tous les traités de dévolution doivent être acceptés uniquement pour sauvegarder le principe de la continuité, puisque beaucoup de traités de ce genre n'ont été conclus qu'à des fins politiques, économiques et militaires. Dans le passé, certains accords de ce genre ont été conclus sans que l'on tienne compte du principe de l'autodétermination et sans consulter les États tiers intéressés. Par exemple, l'*Indian Independence (International Arrangements) Order* de 1947 comprenait un traité de dévolution qui était contraire au texte du traité en vue de l'établissement de relations de bon voisinage conclu à Kaboul en 1921, entre la Grande-Bretagne et l'Afghanistan<sup>3</sup>. Ce traité de dévolution, qui reposait lui-même sur un grand nombre de guerres injustes menées au cours du XIX<sup>e</sup> siècle, prévoyait que les deux parties devraient se consulter l'une et l'autre au sujet de tout transfert de territoire dans la région dite « zone tribale autonome » où vivaient quelque 4 millions d'habitants le long de la frontière du nord-ouest, mais le Royaume-Uni, agissant unilatéralement, a néanmoins transféré la totalité de cette zone au Pakistan.

19. M. Tabibi approuve d'une manière générale l'article 4, bien qu'il lui semble donner trop d'importance à la déclaration unilatérale de l'État successeur et négliger les besoins des États tiers. En particulier, le délai de trois mois stipulé à l'alinéa c du paragraphe 2 est beaucoup trop court pour tenir compte des besoins des nouveaux États d'Asie et d'Afrique; il devrait être porté à un ou deux ans.

20. A l'article 5 figure ce que M. Tabibi considère comme le principe fondamental du projet, qu'il approuve sans réserve.

21. Enfin, M. Tabibi approuve l'article 6. Le principe de la « table rase » semble en harmonie avec la pratique générale, bien que M. Bartos ait soulevé un point intéressant en rappelant qu'il existe certains traités de *jus cogens* auxquels les nouveaux États ne devraient pas tenter de se soustraire. Ce problème est d'un particulier intérêt pour son propre pays; il y a en effet au Pakistan huit millions de personnes, vivant à proximité de la frontière nord-ouest, au profit de qui l'Afghanistan cherche à faire reconnaître le droit d'autodéter-

mination. Un article supplémentaire serait peut-être nécessaire pour régler les cas de ce genre.

22. Le PRÉSIDENT \*, parlant en qualité de membre de la Commission, déclare éprouver certains doutes au sujet des arguments juridiques avancés par le Rapporteur spécial à l'appui de l'article 3 (A/CN.4/214/Add.1). Au paragraphe 9 du commentaire de cet article, le Rapporteur spécial fait observer avec raison que les articles 34 à 36 de la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>4</sup> sont d'une importance capitale pour juger des effets juridiques des traités de dévolution. Le Rapporteur spécial examine ensuite les effets de la Convention de Vienne de deux points de vue généraux : d'abord celui des termes effectivement employés dans l'accord de dévolution et ensuite celui du transfert envisagé par l'État prédécesseur, bien que le Rapporteur spécial ait conclu que ni l'un ni l'autre ne suffisait à faire entrer en jeu les articles 34 à 36.

23. Cependant, on trouvera un fondement à la théorie du transfert dans la récente étude consacrée à cette question par O'Connell, dont le chapitre 20 commence en ces termes : « La théorie consensuelle de la conclusion des traités qui a dominé le droit international moderne s'oppose au transfert d'une partie à une partie non contractante des droits et obligations découlant d'un traité. Toutefois, il ne faut pas croire que les tentatives de transmission des traités soient nécessairement vouées à l'échec car le droit international adopte une attitude libérale à l'égard de la création de liens de droit par le processus du consentement tacite ou de la novation. En conséquence, si des traités qui s'éteindraient normalement lors du changement de souveraineté sont transmis aux États successeurs, ils peuvent être maintenus en vigueur par le consentement tacite des autres contractants atteints par la notification<sup>5</sup>. » M. Kearney aimerait que cette citation figure dans le compte rendu, afin de montrer qu'il existe un fondement à la théorie du transfert, bien qu'il estime qu'en ce qui concerne la Convention de Vienne cette théorie n'ait été qu'une diversion.

24. A son sens, le véritable problème est de savoir si l'article 35 de la Convention de Vienne fait naître une obligation pour un État tiers et, ce qui est plus important, s'il crée un droit en sa faveur. Toute la question tourne autour du problème suivant : les parties au traité de dévolution ont-elles eu l'intention d'accorder ce droit à un État tiers ? Il ne s'agit donc pas d'une question de transfert, mais plutôt d'un problème d'intention des parties et, à cet égard, le Rapporteur spécial s'est appuyé sur l'intention des parties telle qu'elle ressort des termes employés par elles, cette intention étant « de prévoir entre elles leurs propres droits et obligations... et non pas de prévoir les droits ou obligations des États tiers, au sens des articles 35 et 36 de la Convention de Vienne ». Si beaucoup de traités

\* M. Kearney.

<sup>4</sup> Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents officiels, Documents de la Conférence, document A/CONF. 39/27 (publication des Nations Unies, n° de vente : F.70.V.5).

<sup>5</sup> D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law* (1967), vol. II, p. 352.

<sup>3</sup> Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. XIV, p. 74.

de dévolution sont rédigés dans un langage peut-être obscur, il en est un certain nombre qui paraissent assez clairs, notamment les traités conclus par le Gouvernement français.

25. Au paragraphe 9 de son commentaire, le Rapporteur spécial conclut en déclarant que les traités de dévolution, conformément à leurs termes, traitent « simplement du transfert des droits et obligations conventionnels de l'État prédécesseur à l'État successeur »; toutefois, si cette affirmation est exacte, ces droits et obligations ne sont pas surgis du néant, mais se rapportent nécessairement à certains traités et concernent donc les États tiers qui ont été parties aux traités initiaux, comme l'indiquent les articles 35 et 36 de la Convention de Vienne. Ainsi, toute l'argumentation conduit M. Kearney à penser qu'il faut aller un peu plus avant dans l'étude des conséquences des traités de dévolution, si l'on veut prendre la Convention de Vienne pour point de départ.

26. Pour ce qui est de l'article 4 (A/CN.4/214/Add.2), le paragraphe premier ne peut être examiné que dans le contexte des articles suivants du projet. Le paragraphe 2 pose plusieurs problèmes, notamment à l'égard de l'exception prévue à l'alinéa *a*, celle du cas où « le traité entre automatiquement en vigueur entre les États intéressés en vertu du droit international général, indépendamment de la déclaration ». M. Kearney présume que le contenu de cet alinéa fera l'objet de nouveaux développements lors de l'examen ultérieur de l'ensemble du projet d'articles, étant donné qu'il semble se référer aux traités de disposition et aux traités de frontières qui peuvent prévoir l'élaboration de clauses d'application compliquées par des commissions de délimitation des frontières et autres organes semblables. Certaines difficultés peuvent aussi surgir à propos de l'alinéa *c*, notamment en ce qui concerne l'application des traités multilatéraux, bien qu'à son avis cet alinéa ait été destiné à produire des effets apparentés à la procédure relative aux réserves qui est prévue au paragraphe 4 alinéa *c* de l'article 20 de la Convention de Vienne.

27. Dans l'article 6 (A/CN.4/224), le Rapporteur spécial a adopté une hypothèse de travail acceptable, car il faut évidemment prendre comme point de départ une règle bien tranchée. La portée véritable de cet article sera naturellement déterminée par les mots « sous réserve des dispositions des présents articles ». A cet égard, M. Kearney ne peut que mentionner la conclusion qui est formulée par O'Connell au chapitre 8 du volume déjà cité : « On ne peut déduire de la seule description du comportement des États nouvellement indépendants aucune théorie cohérente quant à la succession d'États, car ces États ont agi de manière incohérente. L'hypothèse de la caducité des traités n'a servi qu'à compliquer davantage encore les problèmes diplomatiques et administratifs des nouveaux États eux-mêmes et des autres parties aux traités et à introduire de graves contradictions internes dans la pratique des ministères. En revanche, l'hypothèse de la continuité évite ces difficultés et, à condition de prévoir la possibilité de la caducité de certains traités du fait d'une incompatibilité,

elle ne met pas l'État successeur dans une situation plus défavorable que ne le fait l'hypothèse de la caducité<sup>6</sup>. » M. Kearney espère que le Rapporteur spécial se souviendra de cette citation lorsqu'il examinera les exceptions qu'il sera nécessaire d'apporter à la doctrine de la table rase.

28. Enfin, il n'a rien à objecter à l'article 7; toutefois, il serait peut-être bon d'y ajouter un nouvel alinéa pour régler les cas dans lesquels les traités multilatéraux comporteraient des exigences spéciales non prévues dans le texte actuel des alinéas *a*, *b* et *c*.

29. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial), résumant le débat, constate qu'à l'exception peut-être de M. Rosenne les membres de la Commission ont été pour ainsi dire unanimes à considérer que la manière dont il avait abordé le sujet correspondait, dans l'ensemble, à la pratique moderne et fournissait une base utile à la poursuite de l'étude de cette question par la Commission. Il y a naturellement dans les articles présentés par lui jusqu'ici des points qui peuvent appeler des modifications ou des améliorations pour tenir compte des observations formulées pendant le débat qui vient de se dérouler. Cependant, il en tire la conclusion qu'il doit terminer la rédaction du projet en suivant la voie proposée dans ses rapports.

30. Pour l'instant, aucun membre de la Commission n'est lié par une opinion particulière; d'ailleurs, le Rapporteur spécial ne se considère pas non plus lui-même comme lié d'aucune manière. Les membres de la Commission ont évidemment le droit de voir l'ensemble du projet avant d'arrêter leur opinion définitive sur les divers articles, y compris ceux qui sont examinés présentement.

31. Dans son prochain rapport, le Rapporteur spécial ne présentera probablement pas de nouvelle version des articles 1 à 12 remaniés à la lumière du débat. Il lui reste encore beaucoup à faire pour rédiger d'autres articles sur les questions restantes, dont certaines sont difficiles et importantes. Il laissera donc probablement de côté les observations formulées pendant le débat en cours et il y reviendra lorsqu'il entreprendra de présenter, un par un, les articles du groupe dont il s'agit ici, lors de la reprise de l'examen de cette question par la Commission. Il ne juge donc pas utile de commenter en détail les diverses suggestions qui ont été émises. En fait, il a besoin de temps pour y réfléchir.

32. Il se contentera donc de faire connaître son opinion sur certaines objections soulevées pendant le débat. La première concerne l'emploi du terme « succession ». Il est difficile de ne pas utiliser ce mot, qui apparaît dans le titre même du sujet. Son emploi étant nécessaire, il paraît nécessaire d'en donner une définition, afin d'éviter toute confusion avec la notion de succession en droit interne.

33. Certains orateurs ont regretté dans une certaine mesure que le mot « succession » n'englobe pas la notion de droits transmissibles; or, sir Humphrey Waldock est sûr qu'en ne limitant pas la portée du terme

<sup>6</sup> *Ibid.*, p. 140.

au fait des changements de souveraineté, on aboutirait à la confusion.

34. Plusieurs suggestions de fond ont été formulées concernant la définition du mot « succession ». Des membres de la Commission ont compris les raisons pour lesquelles il s'est référé, dans cette définition, à la capacité de conclure des traités concernant un territoire, et à la substitution d'un État à un autre dans la souveraineté sur un territoire. Certes, ces deux notions se recouvrent en grande partie, mais elles sont l'une et l'autre nécessaires. Dans son premier rapport, la définition du mot succession visait simplement la substitution d'un État à un autre dans la possession de la capacité de conclure des traités<sup>7</sup>. A la suite du débat sur ce rapport, il a décidé de mentionner la substitution dans la souveraineté sur un territoire, afin de tenir compte des avis exprimés par les membres de la Commission et bien que l'expression « capacité de conclure des traités » lui ait paru épuiser le sujet traité.

35. M. Castañeda, appuyé par un ou deux autres membres de la Commission, a laissé entendre qu'il serait inopportun de tenir compte du cas des protectorats, des tutelles et des mandats, puisque le droit international s'écarte actuellement de ces concepts. Ces membres ont estimé que, dans la perspective de l'avenir, il serait bon de s'occuper surtout des changements de souveraineté au sens strict du terme. Bien que le Rapporteur spécial n'ait pas de vues arrêtées sur ce point, il croit impossible d'éviter l'examen de ces situations. Outre le fait que certains cas de protectorat subsistent encore, il y a le problème de l'application future des traités conclus avant ou pendant un protectorat. En ce qui concerne les territoires sous mandat ou sous tutelle, un examen attentif de la question montrera probablement que leur situation diffère très peu de celle des territoires coloniaux, aux fins de la succession. Toutefois, sir Humphrey Waldock souhaite examiner de plus près les relations conventionnelles des tutelles avant de prendre un parti définitif. Quoi qu'il en soit, il est de son devoir de présenter à la Commission la documentation pertinente concernant les protectorats et les territoires sous tutelle ou sous mandat de manière qu'elle puisse se prononcer en pleine connaissance de cause.

36. M. Ago a soulevé la question de savoir si les effets de l'occupation doivent être eux aussi réglés dans le contexte de la succession d'États. Le Rapporteur suggère, quant à lui, d'inclure dans le projet une réserve très générale sur ce point, en prenant comme modèle les réserves qui figurent, pour des objets déterminés, dans la Convention de Vienne sur le droit des traités. La question relève plutôt d'une étude de l'occupation en tant que telle que du sujet dont il s'agit.

37. La définition de l'expression « nouvel État » est une définition provisoire proposée aux fins de l'étude. Il importe de commencer par clarifier le droit relatif aux nouveaux États sous leur forme simple. Ensuite, d'autres cas, comme ceux des fédérations, pourront

être examinés et la définition pourra être révisée ultérieurement compte tenu des décisions que la Commission aura prises dans ces autres cas.

38. Sir Humphrey Waldock n'a pas demandé que des observations soient formulées à propos de l'article 2, mais certains membres en ont parlé. Cet article a été placé au début du projet pour faciliter l'étude. L'ordre actuel des articles est provisoire. Il présume qu'il y aura finalement une série d'articles introductifs énonçant des dispositions de caractère général.

39. Pour ce qui est de l'article 2, la position du Rapporteur spécial diffère essentiellement de celle de M. Tabibi sur le point de savoir si le principe de la variabilité des limites territoriales des traités n'est pas incompatible avec la Charte des Nations Unies et le droit international moderne. La Charte renferme le principe de l'autodétermination; or, l'autodétermination et d'autres facteurs peuvent aboutir aux situations envisagées dans l'article 2. Il serait déraisonnable de penser que la carte politique sera désormais immuable. Le sujet traité à l'article 2 a donc sa place dans tout projet relatif à la succession d'États.

40. De nombreux membres de la Commission ont fait ressortir que la réserve générale concernant l'étude future des traités de disposition ou des traités territoriaux s'applique aussi à l'article 2. Le Rapporteur spécial accepte entièrement cette remarque et fait observer que la question risque bien de donner lieu à des difficultés particulières dans les cas régis par l'article 2.

41. Il a été frappé par le fait que la plupart des membres de la Commission, qui représentent les diverses conceptions du droit, ont soulevé cette question relative aux traités territoriaux. On a aussi soulevé la question des régimes dits « objectifs » et certains des exemples cités par les membres de la Commission au cours du débat relèvent de la catégorie de ces régimes. Lors de l'examen du droit des traités, il semble qu'une faible majorité de la Commission se soit montrée favorable à la notion des régimes objectifs; néanmoins, la Commission a décidé de n'inclure aucune disposition à leur sujet dans le droit des traités. La Commission s'est contentée d'un article pour souligner le rôle possible des traités comme éléments de la formation du droit international coutumier. A la Conférence de Vienne sur le droit des traités, personne n'a cherché à soulever à nouveau la question des régimes objectifs. Il n'en résulte pas pour autant que la Commission, dans le contexte actuel, doit faire comme si cette notion n'existait pas.

42. De l'avis de sir Humphrey Waldock, la question des régimes objectifs pourrait se présenter sous un jour quelque peu différent dans le cas de la succession d'États. Quoi qu'il en soit, dans l'affaire des Iles Åland<sup>8</sup>, les auteurs, ainsi que le Comité de juristes de la Société des Nations, ont très nettement mis l'accent sur la notion de régime objectif pour expliquer la succession, explication qui a été admise dans ce cas particulier. Il est nécessaire de procéder à un nouvel examen de la ques-

<sup>7</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, p. 90.

<sup>8</sup> Société des Nations, *Journal officiel* (1920), Supplément spécial n° 3.

tion dans le contexte de la succession et, dans son prochain rapport, sir Humphrey Waldock espère présenter la documentation voulue. La Commission pourra examiner s'il existe un principe spécial de continuité dans le cas des régimes objectifs.

43. M. Bartoš a soulevé une question pertinente en ce qui concerne la délimitation des deux sujets de la succession en matière de traités et de la succession dans les matières autres que les traités. Les deux sujets se chevauchent évidemment jusqu'à un certain point, car la question de la succession se pose à la fois à l'égard d'un traité de disposition comme tel et à l'égard de la situation établie par ce traité. Cependant, sir Humphrey Waldock estime qu'il ne peut éviter d'aborder la question des traités de frontières et autres traités de disposition à propos de la succession en matière de traités.

44. Pour ce qui est des traités multilatéraux, M. Ustor et d'autres membres ont manifesté leur souci d'éviter que la règle de l'article 6, selon laquelle il n'y a pas d'obligation de devenir partie, ne porte atteinte à la position des nouveaux États à l'égard du contenu du traité dans les cas où celui-ci renferme des règles de droit international coutumier ou même des règles de *jus cogens*. Sur ce point, sir Humphrey Waldock rappelle qu'il a lui-même établi une distinction très nette entre le contenu du traité et le traité lui-même et qu'il a souligné la nécessité de ne pas confondre l'obligation d'exécuter le traité en tant que tel avec l'obligation de se conformer aux règles juridiques contenues dans le traité.

45. Les conventions humanitaires de Genève<sup>9</sup> fournissent à cet égard un exemple tout simple. Ces conventions peuvent être dénoncées sous réserve d'un bref préavis, mais cette dénonciation n'affecte pas la validité des règles de droit international coutumier qui y sont incorporées. Un autre exemple est donné par la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide<sup>10</sup> qui renferme deux types de dispositions : des dispositions de droit humanitaire et des dispositions consensuelles, qui ont donné lieu à une très sérieuse controverse. Les cas de ce genre montrent la différence entre l'acceptation du droit exprimé par un traité et l'acceptation du traité en tant que convention.

46. La solution que sir Humphrey Waldock a en vue s'inspirera probablement de l'article 43 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, c'est-à-dire qu'il sera tenu compte de la réserve concernant « le devoir d'un État de remplir toute obligation énoncée dans le traité à laquelle il est soumis en vertu du droit international indépendamment dudit traité ».

47. En ce qui concerne le droit qu'a l'État successeur de notifier son désir de se considérer comme partie à un traité multilatéral en son nom propre le Rapporteur spécial note que la très grande majorité des membres de la Commission ont approuvé l'idée que la pratique moderne en matière de traités, notamment celle des dépositaires, confirme qu'il existe maintenant un droit,

d'origine coutumière, d'être partie à certaines catégories de traités multilatéraux.

48. M. Reuter a laissé entendre que le droit de notifier la succession était limité aux traités ouverts et M. Rosenne qu'il était limité aux traités comportant une clause très large de participation. Cependant, la pratique du Secrétaire général montre que le droit de succession a été admis sans tenir compte des conditions de la clause de participation; c'est réellement le fait qu'antérieurement à la succession le territoire ait été soumis au régime du traité qui donne naissance au droit, droit qui est indépendant des clauses finales. La notification de succession apparaît donc comme une institution indépendante assortie de conséquences propres.

49. Il est exact qu'un traité multilatéral est souvent ouvert à l'adhésion dans une très large mesure. Même ainsi, la plupart des traités ne sont pas entièrement ouverts et la participation est limitée aux États membres de l'Organisation des Nations Unies, aux États membres des institutions spécialisées et aux États invités par l'Assemblée générale. Dans la pratique du Secrétaire général, il est arrivé qu'un État soit autorisé à notifier sa succession avant de devenir membre de l'Organisation des Nations Unies ou d'une organisation rattachée aux Nations Unies, ce qui signifie que cet État n'était pas encore habilité à succéder en vertu des clauses finales du traité. Les nouveaux États bénéficient donc de ce droit en vertu du droit international coutumier et non pas des clauses finales.

50. Des doutes très sérieux ont été émis à cet égard par M. Rosenne, qui ne semble pas accepter la notion d'une règle de succession distincte et a laissé entendre que, dans ce cas particulier, le Rapporteur spécial s'écartait de sa déclaration initiale selon laquelle il considérait la Convention de Vienne sur le droit des traités comme la base de ses travaux sur le sujet à l'examen. Selon M. Rosenne, l'autonomie de la volonté des parties est le principe essentiel de la Convention de Vienne, qui manifeste également une tendance générale à éviter de classer les traités par catégories. M. Rosenne a dit en outre que les textes proposés par le Rapporteur spécial confèreraient tacitement aux dépositaires des pouvoirs plus étendus que ceux que leur attribue la Convention de Vienne.

51. Sir Humphrey Waldock ne pense pas que ces arguments soient vraiment fondés. Il n'a jamais laissé entendre que le présent travail consisterait simplement à insérer les cas de succession dans le droit des traités. Ce travail consiste en réalité à déterminer l'incidence de la succession sur les traités, qui sont naturellement régis par le droit des traités. Il n'a jamais exclu la possibilité d'attribuer au fait de la succession, en droit international, une incidence sur le droit des traités.

52. Par exemple, si la Commission aboutit à la conclusion que les traités territoriaux sont automatiquement transmis aux États successeurs dans certaines conditions, cette conclusion sera certainement un cas d'incidence de la succession sur le droit des traités. De même, si la pratique montre qu'il existe au profit du nouvel État, en droit international, un droit de notifier qu'il

<sup>9</sup> Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75.

<sup>10</sup> *Op. cit.*, vol. 78, p. 279.

succède à certaines catégories de traités multilatéraux, il s'agira, là encore, d'un cas où la succession a des répercussions sur le droit des traités.

53. Le Rapporteur spécial ne pense pas que, dans la pratique qu'il a évoquée, le Secrétaire général ait outrepassé ses pouvoirs d'une manière quelconque ou qu'une telle éventualité ressorte de cette pratique, au sens où sir Humphrey lui-même l'interprète. Le dépositaire n'est qu'un administrateur du traité; il n'a pas de pouvoir de décision en cas de litige; et inévitablement il administre le traité conformément à ce qu'il croit être le droit international applicable. Si le dépositaire estime que la pratique semble évoluer dans le sens de la reconnaissance d'un droit déterminé, il agira en conséquence. L'interaction de la pratique des États et de celle des dépositaires peut ainsi aboutir à la naissance d'une règle de droit international coutumier; et, dans le cas envisagé, il apparaît tout à fait nettement qu'un droit de nature coutumière s'est dégagé de la pratique des États et des dépositaires. Le Rapporteur spécial ne voit aucune atteinte au principe de l'autonomie de la volonté des parties dans cette situation, les États ayant consenti à la pratique coutumière.

54. D'une manière générale, les membres de la Commission ont accepté l'idée d'un droit de caractère coutumier en la matière, mais ils ont formulé des doutes sur la nécessité de l'article 8. La Commission examinera naturellement de plus près à un stade ultérieur la question du maintien de l'article 8, mais le Rapporteur spécial pense, quant à lui, que les dispositions de cet article sont utiles dans la mesure où elles favorisent la participation aux traités multilatéraux; ces dispositions reflètent aussi la théorie juridique appliquée par le Secrétaire général. L'article 8 n'est évidemment pas aussi important que l'article 7, en ce sens qu'il traite de cas particuliers, mais sir Humphrey Waldock estime que, d'une manière générale, il mérite d'être maintenu. D'autre part, il pense que M. Ustor a eu raison de faire observer que les trois catégories de traités qui font exception à la règle énoncée à l'article 7 doivent aussi faire exception à l'article 8; il sera nécessaire de modifier la rédaction en conséquence.

55. Pour ce qui est des articles 7 et 8, M. Castañeda a critiqué la notion de lien juridique entre le traité et le territoire et jugé préférable de se référer à l'application du traité en ce qui concerne le territoire. Personnellement, sir Humphrey Waldock estime que la notion d'application ne constitue pas un élément déterminant très satisfaisant et il préfère les termes employés dans la Convention de Vienne sur le droit des traités; il a donc proposé que l'on dise du traité qu'il est obligatoire en ce qui concerne le territoire.

56. Dans le cas envisagé à l'article 8, l'État prédécesseur a ou bien manifesté son consentement à s'obliger par le traité, ou signé le traité à l'égard du territoire. En bref, avant la succession, l'État prédécesseur a pris, à l'égard du traité, des dispositions précises qui intéressent le territoire dont il s'agit. Telle est la raison pour laquelle il convient d'autoriser l'État successeur soit à notifier sa succession, soit, le cas échéant, à ratifier.

57. En conclusion, le Rapporteur spécial a été beaucoup éclairé par les observations des membres de la Commission; leurs commentaires ont été très utiles. Le débat lui a donné l'impression que la Commission se trouvait engagée à fond dans une œuvre collective de codification. Il se dégage maintenant, au sein de la Commission, une ample solidarité en ce qui concerne la manière de traiter le problème et il existe aussi un désir collectif de mener les travaux à bonne fin.

58. M. ROSENNE doit expliquer, afin d'éviter tout malentendu éventuel, qu'il partage sans réserve l'opinion de tous les autres membres de la Commission selon laquelle les deux rapports présentés par le Rapporteur spécial constituent une base extrêmement satisfaisante pour les travaux de la Commission sur ce sujet. Faute de temps, il s'est arrêté essentiellement sur les points au sujet desquels son opinion diffère de celle du Rapporteur spécial; il n'a pas pu s'étendre sur les très nombreux points à propos desquels il est d'accord avec lui. Réduite à l'essentiel, sa divergence de vues avec le Rapporteur spécial porte par-dessus tout sur la conception philosophique du contenu de l'article 7 ainsi que sur l'interprétation exacte qu'il convient de donner à la pratique des dépositaires en général et non pas seulement à celle du Secrétaire général.

59. M. AGO est très reconnaissant au Rapporteur spécial de ses observations qui lui donnent dans l'ensemble complète satisfaction.

60. Toutefois, en ce qui concerne l'occupation, M. Ago ne voudrait pas qu'on lui prête l'idée qu'une telle situation constitue un cas de succession. Ce qui arrive, dans des cas d'occupation, c'est qu'apparaissent certaines situations, surtout en matière de traités territoriaux, dans lesquelles les règles de la succession pourraient être appliquées par analogie. C'est pourquoi il peut être intéressant de prendre cette question en considération, mais uniquement dans cette optique.

61. D'ailleurs, ce qu'il faut revoir, c'est peut-être la mention de la succession dans les cas d'États ayant perdu la capacité de conclure des traités, qui figure pour le moment à l'article premier du projet. S'il est vrai que la Commission peut laisser complètement de côté certaines situations, du point de vue de la capacité de conclure des traités, parce que l'on ne veut plus admettre qu'il soit porté atteinte à cette capacité, il ne faut pas contre pas négliger les cas dans lesquels l'État, tout en ayant gardé la capacité en question, a perdu en fait la possibilité matérielle d'exécuter certains traités.

62. Pour ce qui est des traités territoriaux, il importe d'entendre par là tous les traités qui, d'une manière ou d'une autre, affectent le territoire et non pas seulement les traités qui établissent des frontières.

63. Enfin, en ce qui concerne l'hypothèse d'une règle de *jus cogens* insérée dans un traité, il ne faut pas oublier qu'une telle règle, même si elle est énoncée dans un traité, reste une règle de droit international général, qui a sa valeur indépendamment du traité qui la contient. D'autre part, il ne faut pas limiter cette observation aux seules règles de *jus cogens*. Les conventions de codification du droit international définissent souvent des

règles qui sont déjà en vigueur en tant que règles coutumières. Dès lors, même s'il est possible de déroger par traité à ces règles, c'est-à-dire même s'il ne s'agit pas de règles de *jus cogens*, l'observation de ces règles n'est pas une question de succession à un traité, mais une simple obligation, pour tout État, de respecter les règles générales du droit international, où qu'elles soient exprimées.

La séance est levée à 13 h 10.

### 1073<sup>e</sup> SÉANCE

Vendredi 19 juin 1970, à 10 h 20

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. Rosenne, M. Ruda, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Thiam, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yassen.

#### Relations entre les États et les organisations internationales

(A/CN.4/221 et Add.1; A/CN.4/227 et Add.1 et 2)

[point 2 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la 1069<sup>e</sup> séance)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du point 2 de l'ordre du jour.

#### PROJET D'ARTICLES PROPOSÉ PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION (suite)

ARTICLE 61 B (Dérogação aux dispositions de la présente partie)<sup>1</sup>

2. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de Président du Comité de rédaction, dit que l'article 61 B a été renvoyé au Comité de rédaction, qui propose maintenant pour cet article le texte ci-après :

##### Article 61 B

##### Dérogação à la présente partie

1. Aucune disposition de la présente partie n'exclut la conclusion entre des États et des organisations internationales d'accords internationaux contenant des dispositions différentes en ce qui concerne les conférences.

2. Le règlement intérieur adopté par une conférence peut s'écarter des dispositions énoncées dans les articles...

3. M. ROSENNE dit qu'il n'est pas possible d'adopter l'article 61 B sous sa forme actuelle. Le paragraphe

premier s'écarte trop de l'article 5<sup>2</sup> sans raison précise; le paragraphe 2 devrait être rédigé de façon à établir ce que l'on désigne vaguement sous l'expression « souveraineté de la conférence ». Il propose donc de remanier les deux paragraphes de la manière ci-après :

1. Aucune disposition de la présente partie n'exclut la conclusion d'autres accords internationaux renfermant des dispositions différentes en ce qui concerne les représentants d'États à des organes ou à des conférences.

<sup>2</sup> Les dispositions des articles... s'appliquent seulement dans la mesure où le règlement intérieur adopté par une conférence n'en dispose pas autrement.

4. Étant donné que ces deux paragraphes traitent de questions tout à fait différentes, il devraient constituer des articles distincts.

5. Au paragraphe premier, M. Rosenne a employé les mots « autres accords internationaux » sans ajouter le membre de phrase « entre des États et des organisations internationales », car il peut exister d'autres accords pertinents. Il ne limite pas non plus la portée des dispositions aux conférences : son texte vise aussi les représentants à des organes.

6. Le libellé qu'il propose pour le paragraphe 2 tient compte du fait que le règlement intérieur d'une conférence peu fort bien être adopté après le début de celle-ci. Il présume que l'on a voulu se référer uniquement, dans l'espace laissé en blanc, aux articles relatifs à la composition et à l'organisation des délégations et non aux dispositions traitant des privilèges et immunités, qui sont régis par le paragraphe premier.

7. On peut se demander si la portée du paragraphe devrait être limitée aux seules conférences. L'explication de cette difficulté se trouve peut-être dans le fait que la question, en ce qui concerne les représentants à des organes, est en réalité traitée dans l'article 3.

8. Les méthodes très imparfaites qui ont présidé à la rédaction de la quatrième partie ne laissent pas de préoccuper M. Rosenne. D'un côté, cette partie constitue un tout autonome et, d'un autre côté, elle doit se raccorder à d'autres parties du projet. Certaines de ces difficultés seraient écartées si les dispositions de l'article 00<sup>3</sup> qui se trouvent actuellement au début de la quatrième partie étaient transférées dans la première partie, où elles complèteraient l'article premier.

9. Cependant, il y a un problème beaucoup plus grave que M. Rosenne voudrait soulever. Les dispositions de l'article 61 B et, jusqu'à un certain point, celles de l'article 5 font très sérieusement douter de la valeur de tous les articles qui constituent la quatrième partie, tout comme les articles 3, 4 et 5, considérés à la lumière de la pratique actuelle, jettent le doute sur tous les articles de la deuxième partie.

10. On peut se demander, en outre, si la Commission peut soumettre aux gouvernements et à l'Assemblée générale, sous leur forme actuelle, les articles de la troisième partie, notamment ceux qui concernent les pri-

<sup>2</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, p. 205.

<sup>3</sup> Voir 1069<sup>e</sup> séance, par. 10.

<sup>1</sup> Pour les débats antérieurs, voir 1069<sup>e</sup> séance, par. 48 à 68.