

Document:-
A/CN.4/SR.1159

Compte rendu analytique de la 1159e séance

sujet:
Succession d'Etats en matière de traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1972, vol. I

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

Etat qui existe déjà » pourrait être modifié comme suit : « passe avec le consentement de sa population sous la souveraineté d'un Etat qui existe déjà ».

57. M. QUENTIN-BAXTER pourrait en principe appuyer le texte de l'article 2 du projet du Rapporteur spécial, mais la question de la place exacte qu'il occupera dans le projet devra être décidée plus tard. Quoi qu'il en soit, il reconnaît la nécessité de modifier le membre de phrase « qui n'est pas elle-même constituée en Etat ayant la capacité de conclure des traités », pour tenir compte de l'exception dont il est question à l'alinéa *a*.

58. En ce qui concerne l'alinéa *b*, M. Quentin-Baxter remarque qu'en aucun autre endroit du projet il n'est fait mention de la position de l'Etat prédécesseur, notamment pour ce qui est de la cessation d'application de ses droits et obligations en vertu des traités. Il saurait gré au Rapporteur spécial de considérer ce point à propos de l'article 3 (A/CN.4/214/Add. 1)⁸.

59. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, pourrait lui aussi accepter d'une manière générale le texte de l'article 2 du projet du Rapporteur spécial.

60. Il ne croit pas nécessaire d'introduire une référence soit au principe d'autodétermination, soit à la mainmise illicite sur un territoire, puisque la conférence diplomatique introduira normalement une mention de ce genre dans le préambule de la future convention, ou sous toute autre forme qu'elle jugera préférable.

61. L'alinéa *a* est une version restreinte de l'article 29 de la Convention de Vienne sur le droit des traités ; la Commission sera en mesure de déterminer par la suite, quand elle en sera au stade final de la concordance entre tous les articles, si la disposition est assez large.

Désignation du Comité de rédaction

62. Le PRÉSIDENT suggère que la Commission désigne un comité de rédaction de douze membres, comprenant des membres anciens et des membres nouveaux, sur la base d'une répartition géographique équitable. Les membres pourraient être M. Ago, M. Alcívar, M. Castañeda, M. Elias, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Tammes, M. Ustor, sir Humphrey Waldock et M. Yasseen.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 17 h 55.

1159^e SÉANCE

Mardi 16 mai 1972, à 10 h 15

Président : M. Richard D. KEARNEY

Présents : M. Ago, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Castañeda, M. Hambro, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Rosides, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Succession d'Etats en matière de traités

(A/CN.4/202 ; A/CN.4/214 et Add.1 et 2 ; A/CN.4/224 et Add.1 ; A/CN.4/249 ; A/CN.4/256)

[Point 1 *a* de l'ordre du jour] (suite)

ARTICLE 2 (Partie de territoire passant de la souveraineté d'un Etat sous celle d'un autre Etat) (suite)¹

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du projet d'article 2 (A/CN.4/214).

2. M. BEDJAOUI dit que l'article 2, relatif à l'incorporation d'un territoire à un Etat existant, appelle certaines observations. En ce qui concerne l'alinéa *a*, il n'est pas certain que le principe fondamental du droit des traités qu'il énonce, celui de la « variabilité des limites territoriales des traités », soit tout à fait vérifié en matière de succession d'Etats. En effet, lorsqu'il y a incorporation, il arrive souvent que l'Etat successeur se réfère, pour ce qui est du territoire incorporé, au principe de la spécialité législative ou conventionnelle, c'est-à-dire qu'il veuille conserver, pour des raisons politiques ou autres, les particularités du territoire incorporé et n'étende pas automatiquement à celui-ci sa législation ou les traités par lesquels il est lié. Ce principe ne concerne pas seulement les situations coloniales, mais aussi les cas d'incorporation par plébiscite ou de réincorporation, l'Alsace-Lorraine, par exemple. M. Bedjaoui aimerait savoir si le Rapporteur spécial a envisagé cet aspect de la question.

3. Se référant au début de la phrase liminaire, c'est-à-dire « Lorsqu'une partie de territoire, qui n'est pas elle-même constituée en Etat ayant la capacité de conclure des traités », M. Bedjaoui rappelle que le Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats, dont les travaux, terminés en 1970, ont été consacrés par l'Assemblée générale, a précisé, au sujet des territoires non encore indépendants, qu'aussi longtemps qu'ils ne seraient pas indépendants, leur territoire serait considéré comme absolument distinct de celui de la métropole².

¹ Pour le texte de cet article, voir séance précédente, par. 19.

² Voir Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Supplément n° 18, p. 71.

⁸ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1969, vol. II, p. 54.

Il y a là au moins une question de forme à étudier pour ne pas heurter, dans l'article 2, des principes qui ont été adoptés après de longues discussions par le Comité spécial et auxquels tout le monde tient.

4. L'expression « une partie de territoire » n'est pas appropriée. En effet, et le commentaire le confirme, ce n'est pas une partie de territoire qui est visée, mais un territoire tout entier, parfois même d'anciens Etats, Madagascar, par exemple. Il faudrait donc trouver une formule plus générale.

5. Enfin, il faudrait préciser davantage ce que l'on entend par « date de la succession ». C'est un problème très complexe, auquel M. Bedjaoui a lui-même consacré un article dans le projet pour lequel il est rapporteur spécial.

6. M. ALCÍVAR dit que l'article 2 lui cause de nombreuses difficultés, qui proviennent en partie de ce que l'expression anglaise du principe de la « variabilité des limites territoriales des traités » n'est pas rendue en espagnol de façon satisfaisante.

7. Comme l'a déjà dit le Rapporteur spécial, l'origine de ce texte se trouve à l'article 29 de la Convention de Vienne sur le droit des traités³. M. Tabibi a signalé que l'interprétation de l'application territoriale des traités est différente en Asie de ce qu'elle est en Afrique et M. Alcívar se croit tenu d'ajouter qu'elle est encore différente en Amérique latine, où la notion de souveraineté territoriale a été déterminée par la règle *uti possidetis juris* introduite en Amérique espagnole pour fixer les limites des nouveaux Etats hispano-américains qui sont apparus à la suite de l'indépendance.

8. Il est donc essentiel d'indiquer clairement que l'article 2 se réfère au transfert légitime, entre deux Etats, de la souveraineté exercée sur un territoire déterminé, d'autant plus que le Comité de rédaction de la Conférence de Vienne sur le droit des traités a donné, de la règle *pacta sunt servanda*, une interprétation un peu nébuleuse.

9. Personnellement, M. Alcívar trouve difficile d'accepter un article relatif à la « variabilité des limites territoriales des traités » si l'on n'indique pas clairement dans l'article que le transfert du territoire en question est légal et valide.

10. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) résumant la discussion, dit que si l'article 2 exprime le même principe que celui qui est énoncé à l'article 29 de la Convention de Vienne, il convient néanmoins de se rendre compte que c'est aussi un principe qui est accepté par tout le monde, et depuis longtemps, dans les questions relatives à la succession d'Etats. Pour exposer ce principe, il a peut-être adopté un libellé un peu formaliste, afin de ne pas préjuger d'autres cas de succession d'Etats. Par exemple, en employant les mots « Lorsqu'une partie de territoire, qui n'est pas elle-même constituée en Etat ayant la capacité de conclure des traités », il a voulu rester aussi neutre que possible, afin

d'englober des cas comme ceux des anciennes colonies ou des anciens territoires sous tutelle, ou d'une combinaison des deux, comme on en a réalisé une entre le Cameroun du Nord et le Nigéria.

11. Il n'a pas eu l'intention de donner à entendre que la règle, comme telle, comportait beaucoup d'exceptions. Ce qu'il a voulu dire, c'est que le principe selon lequel les traités doivent s'appliquer à l'ensemble du territoire de l'Etat à la valeur d'une règle générale appelée à s'imposer, mais que certains cas de succession déterminés font apparaître des situations dans lesquelles cette règle peut avoir à s'effacer devant les exigences particulières de l'affaire.

12. Sir Humphrey peut comprendre ceux qui voudraient déplacer l'article 2, mais il n'est pas de l'avis de ceux qui proposent de le rattacher aux problèmes de la fusion ou de la fédération d'Etats, qui est une question entièrement différente. Il préférerait donc que la Commission continue à le considérer comme un principe indépendant et prenne ultérieurement une décision sur la manière de le formuler avec plus de précision dans l'ensemble du projet.

13. Sir Humphrey n'est pas d'accord avec M. Tammes qui juge nécessaire d'introduire à l'article 2 la question de l'extinction des Etats. L'article 2 a été conçu pour le cas où une partie de territoire est ajoutée au territoire d'un Etat, conformément au principe de la « variabilité des limites territoriales des traités ». La question, à laquelle plusieurs orateurs ont fait allusion, du processus selon lequel cette addition territoriale s'effectue présente de l'importance sur le plan politique, mais sir Humphrey est parti de l'hypothèse que, si la Commission parle de territoires passant de la souveraineté d'un Etat à celle d'un autre, elle n'a en vue que les transactions licites, à l'exclusion de tous les cas possibles d'annexion obtenue par la force.

14. M. Kearney a dit que, pour la question de la légalité du transfert, on pourrait peut-être s'en remettre à la future conférence diplomatique. Sir Humphrey estime personnellement que si on introduit la notion de légalité dans un article du projet, il faudra aussi l'inclure dans d'autres. C'est pourquoi il a parlé de territoire « passant » sous la souveraineté d'un Etat qui existe déjà, car c'est une expression neutre, qui peut s'appliquer à plusieurs méthodes différentes de transfert.

15. M. Ouchakov a suggéré l'expression « passe, par accord mutuel », mais alors se pose la question de savoir qui doit conclure cet accord. Certes, le territoire en question pourrait avoir ses propres autorités locales et ses habitants pourraient être consultés, mais c'est une situation qu'il serait difficile de prévoir dans le projet.

16. Revenant à l'hypothèse formulée par M. Tammes sur l'extinction d'un Etat, sir Humphrey pense que l'on ne doit pas considérer l'article 62, paragraphe 1 b, de la Convention de Vienne, relatif au cas d'un changement fondamental de circonstances, comme englobant et prévoyant suffisamment les cas de succession d'Etats. Comme l'a fait ressortir M. Tammes, cette disposition est formulée en termes très rigoureux. Sir Humphrey lui-même serait le premier à soutenir que le droit de la

³ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 315.

succession d'Etats en matière de traités doit être formulé dans le cadre général de la Convention de Vienne, mais par ailleurs il soulignerait que l'on doit tenir compte de l'incidence des différentes catégories de succession sur les règles du droit des traités. Autrement dit, il faut d'abord envisager le problème sous l'angle des différents cas de succession d'Etats, puis sous celui de leurs conséquences pour le droit des traités.

17. M. Ago a soulevé quelques questions au sujet de l'exception prévue à l'alinéa *a*. Sir Humphrey estime que cette exception est nécessaire, car il est des cas où la règle de la « variabilité des limites territoriales des traités » n'est pas applicable.

18. M. Ago a aussi suggéré de tenir compte des traités qui n'impliquent pas d'obligations territoriales, comme les traités relatifs aux alliances militaires et d'autres de ce genre ; mais sir Humphrey a toujours pensé que tout traité, y compris les traités politiques généraux qui ne prévoient pas de dispositions territoriales spéciales, entraîne des obligations qui s'étendent à l'ensemble du territoire de l'Etat. Cependant c'est là un problème que le Comité de rédaction serait peut-être mieux à même de résoudre.

19. M. Quentin-Baxter, parlant de l'alinéa *b*, pensait qu'il serait peut-être nécessaire dans ce contexte, et même ailleurs, d'incorporer au projet un article déliant les Etats prédécesseurs de leurs obligations contractuelles. Sir Humphrey incline à penser que ce dégagement d'obligation va de soi ; cependant, on pourrait éventuellement examiner s'il est nécessaire d'adopter un article général de ce genre.

20. M. Bedjaoui a soulevé la question de la relation entre la succession d'Etats en matière de traités et le droit interne. Sans aucun doute, il existe de nombreux cas où des traités non seulement existent sur le plan international, mais aussi font partie du droit interne. Toutefois, sir Humphrey pense que la Commission se heurterait inévitablement à des difficultés si elle ne considérait pas la question des relations extérieures comme une question dans une large mesure indépendante. A son avis, le droit interne est un élément d'une importance mineure pour la validité des traités.

21. Cependant, il est d'accord avec M. Bedjaoui pour penser que la Commission doit éviter soigneusement tout texte qui serait en contradiction avec l'attitude adoptée par l'Assemblée générale au sujet du statut des colonies avant leur accession à l'indépendance.

22. M. AGO croit comprendre que le Rapporteur spécial a rédigé l'article 2 en ayant en vue les cas de cession ou de transfert partiel de territoire d'un Etat à un autre, à l'exclusion des cas d'absorption totale, qui seront traités à part. Il ne s'arrêtera donc pas à cette question pour le moment.

23. La Commission risquerait de desservir la cause que voudrait défendre M. Alcívar en introduisant dans le projet la notion de légitimité ou de validité des transferts de territoire. Il va de soi que la Commission présume nécessairement la légitimité des transferts auxquels elle se réfère. Si elle estimait indispensable de préciser que les transferts dont elle s'occupe ne sont

que les transferts « légitimes », la logique voudrait qu'elle aille aussi jusqu'à préciser qu'elle parle « d'Etats dont l'existence est légitime en droit international », ce qui est également implicite. Rien n'empêche de préciser tout cela dans le commentaire, mais le dire dans le texte même du projet ouvrirait la porte à bien des dangers d'interprétation.

24. De même, comme le Rapporteur spécial, M. Ago ne pense pas qu'il soit opportun de parler de transferts de territoire réalisés en vertu d'un accord mutuel. Il arrive qu'un transfert ne se fonde pas sur un accord mutuel ; par exemple, après la deuxième guerre mondiale, certains transferts de territoires, dont on ne conteste pas aujourd'hui la validité, ont eu lieu sans qu'il y eût accord mutuel. Mieux vaut donc ne pas remettre en cause ce qui ne doit pas l'être et admettre comme allant de soi que les règles qu'élabore la Commission ne s'appliquent que dans les cas de transferts licites.

25. En ce qui concerne l'application des traités de l'Etat successeur à un territoire ayant passé sous sa souveraineté, il lui semble que cela n'aurait pas de sens de dire que ces traités « deviennent applicables à cette partie de territoire » dans le cas d'un traité pour lequel l'application territoriale n'entre pas en jeu. Ce que veut dire l'article c'est qu'en cas de cession, les traités de l'Etat cessionnaire lient ce dernier par rapport à l'ensemble du territoire y compris la partie cédée. La rédaction de l'alinéa *a* demande donc à être revue.

26. Il est vrai, comme l'a dit M. Bedjaoui, que le principe de la spécialité peut être invoqué dans certains cas. Par exemple, dans le cas d'un traité d'établissement autorisant les ressortissants d'un Etat à exercer certaines activités sur le territoire de l'autre Etat, il se peut que ce dernier Etat n'entende pas appliquer l'accord à une province nouvellement acquise et il y a lieu de se demander s'il faut vraiment, en pareil cas, rendre obligatoire l'extension du régime établi par ce traité.

27. Il est également vrai, comme l'a dit M. Bedjaoui qu'un Etat ayant acquis une nouvelle partie de territoire peut juger opportun d'y laisser subsister non seulement la législation interne, mais aussi les accords conclus avec un Etat tiers, mais alors le consentement de l'Etat tiers est aussi indispensable. A ce moment-là, même si on a l'impression que l'ancien traité continue de s'appliquer, il s'agit en réalité d'un nouvel accord reprenant les clauses de l'ancien traité et prévoyant que ces clauses produiront encore leurs effets dans le territoire nouvellement annexé. C'est une question qu'il faudrait préciser dans le commentaire, mais elle ne change pas la règle énoncée dans l'article 2.

28. M. OUCHAKOV n'est pas d'accord avec le rapporteur spécial lorsqu'il dit qu'il n'y a pratiquement pas d'exception au principe énoncé à l'article 2. La possibilité qu'il en existe est évoquée dans le commentaire et M. Ago en a cité quelques-unes. La question reste donc ouverte et il serait bon de prévoir, après un article de caractère général, quelques articles sur les exceptions possibles.

29. M. CASTAÑEDA dit qu'il ne lui paraît pas suffisant de poser en axiome que lorsqu'il est question de

transfert dans le projet de la Commission, c'est de transfert licite qu'il s'agit ; la chose devrait être précisée dans le texte, peut-être sous forme d'une réserve générale.

30. En droit international, l'attitude envers l'acquisition de territoires a considérablement évolué au cours des dernières années ; une autorité aussi éminente que l'Assemblée générale a prôné énergiquement le devoir des Etats de ne pas reconnaître les acquisitions de ce genre obtenues par la conquête. Peut-être la solution serait-elle de donner à l'article 2 le titre suivant : « Partie de territoire passant *légitimement* sous la souveraineté d'un autre Etat ».

31. M. YASSEEN dit que la question en discussion ne soulève pas de controverse quant au fond. Tous les membres de la Commission sont d'accord pour reconnaître qu'il ne peut s'agir que des cas de cession licite. La question est de savoir s'il faut ou non le dire expressément. M. Yasseen est d'avis que ce n'est pas nécessaire car, autrement, la Commission se trouverait dans l'obligation de se demander à tout moment s'il y a lieu ou non de le souligner et que les cas qu'elle passerait sous silence pourraient donner lieu à des problèmes d'interprétation.

32. Le PRÉSIDENT dit que le problème lui paraît être, fondamentalement, un problème de rédaction.

33. M. ALCÍVAR appuie sans réserve la position de M. Castañeda, dont il espère que le Comité de rédaction voudra tenir compte.

34. M. ROSSIDES reconnaît avec M. Yasseen qu'en théorie, on peut raisonnablement supposer que la Commission, en tant qu'organe des Nations Unies œuvrant dans l'esprit de la Charte, ne sanctionnera jamais que des cessions licites de territoire. Cependant, dans le monde d'aujourd'hui, il faut tenir compte non seulement de la théorie, mais de l'amère réalité ; la notion d'acquisition « licite » n'est malheureusement pas toujours respectée et il est des cas de projet ou de tentative d'annexion territoriale, qui ont l'apparence de la légalité. C'est pourquoi il est d'accord avec M. Castañeda sur la nécessité d'insérer une réserve générale quant à la licéité des transferts de territoires.

35. M. BEDJAOUI dit que sa position en ce qui concerne la question de la licéité des transferts territoriaux est bien connue et que, ayant eu lui-même à la résoudre dans le projet d'articles pour lequel il est Rapporteur spécial, il a proposé un article premier visant à la régler⁴. Le débat ne porte pas sur le fond. Nul ne conteste que les travaux de la Commission sont fondés sur l'hypothèse du respect des principes de la Charte et de la licéité des situations dont ils traitent.

36. C'est donc une question pour le Comité de rédaction et la manière dont il abordera l'article 2 sera déterminante pour la suite des travaux de sir Humphrey Waldock et des siens, comme pour ceux d'autres rapporteurs spéciaux. M. Bedjaoui propose donc, pour résoudre tous les problèmes d'un coup, de chercher une formule générale, qui pourrait servir pour ainsi dire de frontispice

à l'ensemble des projets d'articles relatifs à la succession d'Etats, indiquant que toute la matière de la succession d'Etats n'est conçue que moyennant le respect des principes de la Charte relatifs à l'acquisition des territoires.

37. Sir Humphrey WALDOCK dit que, s'il comprend fort bien la préoccupation des membres quant à la licéité des cessions de territoires, il estime comme M. Yasseen et M. Ago qu'il serait erroné, d'un point de vue à la fois rédactionnel et psychologique, d'introduire le mot « licite » dans un article comme celui-ci. La question soulevée a certainement sa raison d'être ; si l'on estime nécessaire de lui faire une place, cela doit être possible, comme dans la Convention de Vienne, sous la forme d'une réserve générale.

38. M. BARTOŠ pense, comme M. Rossides, que pour tenir compte des réalités, il serait bon de mentionner une seule fois, mais à l'endroit approprié, dans le projet, que la Commission ne traite que des situations licites et conformes à la Charte. Peut-être pourrait-on le faire dans l'introduction, comme l'a proposé le Rapporteur spécial.

39. Le PRÉSIDENT suggère de demander au Rapporteur spécial de rédiger une réserve appropriée et de renvoyer, sous cette condition, l'article 2 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁵.

ARTICLE 3

40.

Article 3

Traité portant dévolution d'obligations ou de droits conventionnels du fait d'une succession

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

2. Lorsqu'un Etat prédécesseur et un Etat successeur concluent un tel traité de dévolution, les obligations et les droits de l'Etat successeur à l'égard d'Etats tiers, en vertu d'un traité en vigueur concernant son territoire avant la succession, sont régis par les dispositions des présents articles⁶.

41. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) présentant l'article 3, dit qu'il a rédigé un long commentaire, qui couvre la plupart des points soulevés par cet article.

42. Les articles 3 et 4 ont pour objet de déblayer quelque peu le terrain pour faciliter à la Commission l'étude des dispositions de fond qui viennent ensuite, en particulier celles qui portent sur les traités multilatéraux et bilatéraux, à propos des nouveaux Etats.

43. La place qui revient à l'article 3 sera déterminée plus tard. Le contenu de l'article reflète une pratique

⁵ Pour la suite des débats, voir 1176^e séance, par. 74.

⁶ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1969, vol. II, p. 54 et suiv.

⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1971, vol. II (1^{re} partie), document A/CN.4/247, art. 1.

qui s'est fait jour après la Deuxième guerre mondiale et dont le Royaume-Uni est responsable pour une large part. Du fait de l'existence de cette pratique, il est nécessaire d'insérer dans le projet une clause indiquant l'effet des traités de dévolution entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Pour sir Humphrey, la règle en la matière est que les traités de dévolution sont par eux-mêmes sans effet pour les Etats tiers.

44. En 1963, lors des débats de la Sous-Commission sur la succession d'Etat et de gouvernements, la question de la validité des traités de dévolution a été étudiée dans un document de travail présenté par M. Bartoš⁷. Sir Humphrey estime, comme il l'explique au paragraphe 8 du commentaire, qu'il y a lieu de régler la question de la validité du traité de dévolution en se référant aux dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités, notamment à celles des articles 42 à 53 qui contiennent les règles fondamentales relatives à la validité des traités. Le fait est que les traités de dévolution ont d'une manière générale été considérés comme valides par les Etats intéressés. Les problèmes qui se sont présentés tenaient moins à la question de la validité qu'à la difficulté de préciser le sens réel des traités de dévolution en termes de succession.

45. Le paragraphe 1 énonce la règle générale selon laquelle les traités de dévolution intéressent avant tout l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur et sont sans effet par eux-mêmes sur les droits et obligations à l'égard d'Etats tiers.

46. Le paragraphe 2 précise que, lorsqu'un traité de dévolution est conclu, les obligations et les droits de l'Etat successeur à l'égard d'autres Etats parties sont régis par les dispositions du projet d'articles, à savoir les règles touchant la succession.

47. En outre, un traité de dévolution pourrait en pratique influencer la politique de l'Etat successeur, mais des effets de ce genre ne peuvent s'exprimer en termes de droit.

48. Etant donné que le Gouvernement du Royaume-Uni a été dans une large mesure à l'origine de la pratique actuelle des traités de dévolution, sir Humphrey a fait observer que chaque fois que le Royaume-Uni s'est trouvé dans la situation d'un Etat auquel un Etat successeur demande d'appliquer un traité conclu par son prédécesseur, il a déclaré avec fermeté qu'un accord de dévolution ne pouvait pas rendre un tel traité obligatoire à son égard.

49. M. OUCHAKOV constate que l'article 3 soulève un certain nombre de questions générales. L'expression « traité de dévolution », qui est employée au paragraphe 2, n'est pas définie à l'article premier. D'après le commentaire de l'article 3, cette expression désigne l'accord par lequel un Etat métropolitain transmet certains de ses droits et obligations conventionnels à l'un de ses territoires anciennement dépendant, une fois devenu un nouvel Etat du fait de la décolonisation.

50. Or l'article 3, et en particulier son paragraphe 1, ne contient pas l'expression « nouvel Etat », mais les

mots « un territoire qui est l'objet d'une succession », qui ne semblent pas couvrir le cas d'un Etat nouvellement indépendant. Cependant, il n'y a pas de doute que l'article 3 s'applique aux nouveaux Etats. M. Ouchakov se déclare une fois de plus partisan de consacrer une partie spéciale du projet aux articles relatifs à la décolonisation, mais ajoute que, dans tous les cas, l'expression « nouvel Etat » devrait être substituée à la formule employée par le Rapporteur spécial.

51. Mis à part les cas de décolonisation, on peut se demander si le partage d'un Etat en deux ou plusieurs Etats peut donner lieu à des traités de dévolution et, dans l'affirmative, si les règles énoncées à l'article 3 sont applicables.

52. La question de la validité des traités de dévolution, bien qu'elle ne relève pas directement de la succession d'Etats, a déjà été soulevée par plusieurs membres de la Commission, notamment lors de l'examen de l'article premier. Bien que la Commission n'ait pas à trancher cette question, certains passages des paragraphes 12, 13 et 16 du commentaire de l'article 3 laissent entendre que les traités de dévolution lient en un certain sens l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur.

53. Dans les mêmes paragraphes de ce commentaire, il est dit que certains droits et obligations de l'Etat prédécesseur passent à l'Etat successeur, indépendamment du traité de dévolution, et ce par l'effet des règles générales du droit international. La tâche de la Commission étant de codifier les règles existantes en matière de succession d'Etats, elle ne saurait se borner à mentionner l'existence de règles de droit international général, valables indépendamment des traités de dévolution et même indépendamment des règles formulées dans le projet d'articles, sans énoncer expressément lesdites règles de droit international général. Cependant, pour M. Ouchakov, il n'existe pas de règles de droit conventionnel ou coutumier susceptibles de lier les Etats nouvellement indépendants en ce qui concerne les traités de l'Etat prédécesseur.

54. Quant au libellé de l'article 3, il pourrait être amélioré. La formule « les obligations et les droits d'un Etat prédécesseur en vertu de traités » pourrait être remplacée par les mots « les traités », puisque c'est d'eux qu'il s'agit. La rédaction actuelle laisse supposer des différences inexistantes.

55. Il y a une divergence entre les textes français et anglais du paragraphe 1, où l'expression « du seul fait » est plus restrictive que les mots « *in consequence of the fact* ».

56. Dans l'article 3, l'expression « Etats tiers » n'est pas employée au même sens que dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, ce qui pourrait provoquer des confusions.

57. Au paragraphe 2, il n'est pas évident que les mots « son territoire » se rapportent à l'Etat successeur.

58. Enfin, M. Ouchakov fait observer que la mention des « dispositions des présents articles », dans le dernier membre de phrase du paragraphe 2, n'est pas tout à fait adéquate. D'après sir Humphrey, cette formule englobe

⁷ *Ibid.*, 1963, vol. II, p. 303.

l'ensemble du projet, mais il est manifeste que les dispositions relatives à l'union d'Etats et à la séparation d'un Etat en deux ou plusieurs Etats ne sont pas applicables en l'occurrence.

59. Le PRÉSIDENT dit qu'il importe de déterminer si c'est la version française, « du seul fait », ou la version anglaise, « *in consequence of the fact* », qui exprime la véritable intention du Rapporteur spécial. Le paragraphe 27 du commentaire semblerait indiquer que la version française est correcte, puisque ce paragraphe explique que le paragraphe 1 de l'article énonce une règle selon laquelle les obligations et les droits conventionnels de l'Etat prédécesseur ne deviennent pas applicables entre l'Etat successeur et des Etats tiers « du seul fait » que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ont conclu un traité de dévolution. Il est significatif que le Rapporteur spécial ait souligné lui-même le mot « seul ».

60. Il saurait gré au Rapporteur spécial de s'expliquer sur la corrélation entre le projet d'articles et les dispositions de l'article 34 et des articles suivants de la Convention de Vienne sur le droit des traités. C'est ainsi que pourrait se poser la question des effets d'une notification faite aux termes de l'article 35 de cette Convention.

61. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit qu'une notification pourrait constituer une étape sur la voie d'un accord tendant à maintenir en vigueur le traité conclu par le prédécesseur. Cependant, il ne croit pas que les clauses des accords de dévolution autorisent à considérer ceux-ci comme des traités destinés à servir d'instruments à la création de droits ou d'obligations pour des Etats tiers au sens des articles 35 et 36 de la Convention de Vienne. On ne saurait pas davantage inférer l'existence d'une telle intention du simple fait de l'enregistrement de l'accord.

62. Il a utilisé le mot « seul » au paragraphe 27 du commentaire, afin de rendre le sens plus clair, mais il a estimé que ce mot n'était pas nécessaire dans l'énoncé de la règle du paragraphe 1 de l'article 3 lui-même.

63. M. AGO fait remarquer qu'avant de décider si le mot « *only* » est nécessaire, la Commission devrait examiner s'il peut arriver que des droits et obligations deviennent applicables sans que cela soit prévu par le traité de dévolution. L'expression « traité de dévolution » est vague et il vaudrait mieux parler de « traité de dévolution de droits et d'obligations ».

64. Laissant provisoirement de côté les questions de rédaction, M. Ago se demande quelle est la portée exacte de l'article 3. Comme M. Ouchakov, il souhaiterait savoir si cette disposition vise uniquement l'hypothèse d'un Etat nouveau et, dans l'affirmative, si elle ne s'applique qu'à un Etat né d'un territoire anciennement dépendant. Dans son commentaire, le Rapporteur spécial mentionne seulement des cas de décolonisation. Cependant, l'article 3 devrait également s'appliquer lorsqu'une partie du territoire métropolitain se constitue en Etat nouveau et fait l'objet d'un traité de dévolution de droits et d'obligations. Pour ce cas, la Commission pourrait prévoir des règles identiques à celles proposées par le Rapporteur spécial, ou différentes.

65. Dans l'hypothèse visée à l'article 2, à savoir le passage d'une partie de territoire de la souveraineté d'un Etat sous celle d'un autre, un traité de dévolution de droits et d'obligations peut être conclu non seulement entre l'ancien Etat et l'Etat nouveau qui s'en est détaché, mais aussi entre l'Etat qui cède le territoire et celui qui l'annexe. M. Ago se demande si les règles applicables seraient les mêmes dans les deux cas. Il est essentiel de préciser les hypothèses visées à l'article 3.

66. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit qu'il partage jusqu'à un certain point l'inquiétude exprimée par M. Ouchakov et M. Ago en ce qui concerne le champ d'application précis de l'article 3, compte tenu notamment de la différence qui existe entre les versions anglaise et française du paragraphe 1.

67. La question qui prime est celle de la corrélation entre les dispositions de ce paragraphe et celles des articles de la Convention de Vienne sur le droit des traités concernant les Etats tiers. Le paragraphe 1 de l'article 3 pourrait se présenter comme une restriction apportée aux dispositions de la Convention de Vienne.

68. M. Kearney ne voit pas d'objection à ce que certains accords, par exemple ceux qui peuvent être conclus à propos de dettes publiques extérieures assumées, en vertu de traités, par des Etats constitués en union ou fédération soient soumis aux règles de la Convention de Vienne relatives aux traités et aux Etats tiers, de préférence à celles du projet d'article 3. Un autre exemple est celui d'un accord portant sur le partage du montant actuel de la dette publique extérieure entre deux ou plusieurs Etats nés de la division d'un Etat préexistant.

69. D'une manière générale, il est nécessaire de définir plus étroitement le champ d'application du projet d'article 3. Les accords de dévolution conclus jusqu'à ce jour semblent aller dans le sens de la règle énoncée au paragraphe 1 du projet d'article 3. Toutefois, la question se pose de savoir si la même règle s'appliquerait à un accord de dévolution contenant des dispositions spécifiques sur la façon dont des obligations particulières découlant de traités doivent être transférées et doivent être exécutées. Le Président ne voit pas pourquoi un accord de ce genre devrait être écarté.

70. M. OUCHAKOV, précisant son point de vue sur la validité des traités de dévolution, affirme qu'un traité de ce genre conclu entre un Etat métropolitain et un ancien territoire dépendant ne lie pas l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. En revanche, la situation est moins nette en ce qui concerne les traités de dévolution conclus à l'occasion du transfert d'une partie d'un territoire d'un Etat à un autre, d'une union d'Etats ou de la division d'un Etat. Il importe de déterminer les conséquences de ces situations, tant pour les parties contractantes que pour les Etats tiers. A cet effet, on peut se fonder sur les articles 34 et 35 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

71. M. AGO souligne que la Commission n'a pas à se demander si un traité conclu entre un Etat métropolitain et un Etat nouvellement indépendant lie les deux parties. La seule question qui se pose est celle des effets d'un tel

traité pour les Etats tiers. Le but de l'article 3 est précisément d'établir que les Etats tiers ne sont pas liés par un tel traité.

72. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit que M. Ago a très clairement défini la position. L'article 3 traite uniquement de l'effet des accords de dévolution en ce qui concerne les Etats tiers. Conformément aux dispositions de la Convention de Vienne, un accord conclu entre deux Etats ne peut en aucun cas lier un Etat tiers ; pour qu'il le fasse, le consentement de l'Etat tiers est indispensable. Le paragraphe 1 de l'article 3 applique la même règle aux accords de dévolution.

73. Le but du paragraphe 2 est d'énoncer une règle selon laquelle les cas d'accords de dévolution sont régis par les dispositions du projet d'articles. Si donc il s'agit d'un nouvel Etat, les dispositions de la deuxième partie s'appliqueront.

74. Les remarques du Président parlant en tant que membre de la Commission ont convaincu le Rapporteur spécial qu'il vaudrait mieux ajouter le mot « *only* » au membre de phrase « *in consequence of the fact* » qui figure dans la dernière partie du paragraphe 1.

75. Quant à la question de l'Etat métropolitain qui oblige un Etat successeur à accepter certaines obligations découlant de traités, il ne s'est produit aucun cas de ce genre dans la pratique. En revanche, il n'est pas rare qu'un Etat successeur invoque un accord de dévolution s'il souhaite qu'un traité déterminé reste en vigueur.

La séance est levée à 13 heures.

1160^e SÉANCE

Mercredi 17 mai 1972, à 10 h 5

Président : M. Richard D. Kearney

Présents : M. Ago, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Castañeda, M. Hambro, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Reuter, M. Rossides, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Succession d'Etats en matière de traités

(A/CN.4/202 ; A/CN.4/214 et Add.1 et 2 ;
A/CN.4/224 et Add.1 ; A/CN.4/249 ; A/CN.4/256)

[Point 1 a de l'ordre du jour] (suite)

ARTICLE 3 (Traité portant dévolution d'obligations ou de droits conventionnels du fait d'une succession) (suite)¹

¹ Pour le texte de cet article, voir séance précédente, par. 40.

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du projet d'article 3 (A/CN.4/214/Add.1).

2. M. USTOR rappelle qu'au cours du débat, la question a été soulevée de savoir si la règle que contient l'article 3 s'applique exclusivement aux traités de dévolution du genre de ceux qui ont été conclus par le Royaume-Uni, la France et d'autres pays métropolitains avec certains de leurs territoires dépendants lors de l'accès de ces derniers à l'indépendance, ou s'il s'agit d'une règle de portée générale, s'appliquant donc chaque fois qu'un Etat prédécesseur et un Etat successeur concluent un traité de cette catégorie. On pourrait citer à titre d'exemple les cas d'application de la règle de la « variabilité des limites territoriales des traités ». L'article 3 est conçu en termes généraux, mais le commentaire² ne cite que des cas intéressants de nouveaux Etats. M. Ustor désire réserver sa position sur cette question en attendant d'avoir reçu de plus amples explications du Rapporteur spécial, notamment au sujet de la pratique des Etats en la matière. Pour le moment, il considérera que la règle de l'article 3 s'applique exclusivement aux traités de dévolution conclus entre un nouvel Etat et l'ancienne puissance coloniale.

3. Le point de vue du Rapporteur spécial est résumé à la fin du paragraphe 25 du commentaire, où il est dit que « les traités de dévolution, si importants qu'ils puissent être comme manifestation générale de la position de l'Etat successeur à l'égard des traités de ses prédécesseurs, doivent être considérés comme *res inter alios acta* en ce qui concerne ses relations avec des Etats tiers ».

4. Cette affirmation, de même que l'ensemble de l'article 3, s'applique évidemment à des traités de dévolution valides, ou plutôt validés. Il convient d'insister sur ce point car, comme le suggère le paragraphe 7 du commentaire, on a posé la question de la validité des traités de ce genre, qui ont été généralement négociés et conclus avant que le territoire dépendant ait acquis son entière indépendance.

5. L'article 3, cependant, part du principe qu'un traité de dévolution, même conclu dans des circonstances spéciales et dans des conditions d'inégalité, peut être approuvé ultérieurement par le nouvel Etat qui le considérera comme valide parce qu'il y trouve un intérêt particulier.

6. La thèse du Rapporteur spécial selon laquelle le traité de dévolution ne lie pas les autres parties aux traités conclus par l'Etat prédécesseur et ne crée pas d'obligations pour le nouvel Etat à l'égard de ces autres parties, est parfaitement étayée par la pratique des Etats. Elle est de plus conforme aux dispositions des articles 34 à 36 de la Convention de Vienne sur le droit des traités³. Du fait de son caractère progressif, elle mérite le soutien de toute la Commission.

² Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1969, vol. II, p. 54 et suiv.

³ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 316.