

Document:-
A/CN.4/SR.1173

Compte rendu analytique de la 1173e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

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>)*

1173^e SÉANCE*Mardi 6 juin 1972, à 10 h 15**Président : M. Richard D. KEARNEY*

Présents : M. Ago, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Castañeda, M. El-Erian, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

**Lettre de remerciement à M. Movchan,
ancien secrétaire de la Commission**

1. Le PRÉSIDENT pense que les membres de la Commission voudront peut-être adresser une lettre de remerciement à M. Movchan, qui a rempli pendant cinq ans les fonctions de secrétaire de la Commission et a récemment quitté le secrétariat de l'Organisation des Nations Unies pour regagner le Ministère des affaires étrangères à Moscou. L'excellent travail fourni par M. Movchan, non seulement au sein de la Commission elle-même, mais aussi à la Conférence de Vienne sur le droit des traités et à la Sixième Commission de l'Assemblée générale est certainement présent à la mémoire de chacun.

2. M. YASSEEN appuie chaleureusement la proposition du Président, eu égard aux mérites et aux qualités exceptionnels de M. Movchan.

3. M. ALCÍVAR abonde dans le même sens. En qualité de directeur de la Division de la codification, au Siège, M. Movchan a largement contribué à la codification du droit international. Comme secrétaire de la Sixième Commission et de la Commission du droit international, il a rendu de précieux services à l'Organisation des Nations Unies.

4. M. TSURUOKA appuie lui aussi de tout cœur la proposition du Président. En tant que président de la Commission, à la vingt-troisième session, il a pu apprécier l'objectivité, l'efficacité et la modestie de M. Movchan, qui a bien servi la cause de la codification et du développement progressif du droit international.

5. M. BARTOŠ ne peut que faire sienne la proposition du Président. Ayant été à deux reprises expert consultant à l'Assemblée générale, il a pu juger de l'efficacité avec laquelle M. Movchan s'acquittait de sa tâche de secrétaire de la Sixième Commission. La modestie de M. Movchan n'avait d'égal que le tact avec lequel il savait utiliser sa compétence sans blesser les susceptibilités. Toujours à la disposition des membres de la Commission du droit international, même entre les sessions, il a su guider les travaux de cette dernière tout en lui en laissant le mérite. La Commission a, envers son ancien collaborateur, une dette de reconnaissance, dont il est de son devoir de s'acquitter.

6. M. RAMANGASOAVINA se joint aux autres

membres de la Commission pour reconnaître en M. Movchan un juriste distingué, compétent et discret, qui a certainement contribué au progrès et à l'efficacité des travaux de la Commission.

7. Sir Humphrey WALDOCK applaudit avec joie à toutes les paroles élogieuses prononcées par ses collègues à l'adresse de M. Movchan. La Commission se doit de faire état officiellement de sa dette de reconnaissance envers son ancien secrétaire pour les services qu'il lui a rendus. Ayant lui-même rempli les fonctions de président, sir Humphrey Waldock éprouve une gratitude particulière envers M. Movchan pour l'aide compétente qu'il lui a apportée à l'époque en sa qualité de secrétaire. M. Movchan a aussi beaucoup contribué à faciliter les travaux de la Conférence de Vienne sur le droit des traités.

8. M. BEDJAOUI tient lui aussi à rendre un hommage chaleureux aux mérites et à la modestie de M. Movchan.

9. M. USTOR souscrit à tout ce qui vient d'être dit par ses collègues en hommage à M. Movchan. Il faut encore souligner que c'est sous l'égide de ce dernier que le secrétariat a rédigé son « Examen d'ensemble du droit international » (A/CN.4/245), qui a été reconnu comme un ouvrage remarquable en son genre.

10. M. REUTER s'associe aux marques d'estime et de reconnaissance qui viennent d'être exprimées.

11. M. SETTE CÂMARA approuve sans réserve l'idée d'adresser une lettre de remerciement à M. Movchan.

12. Le PRÉSIDENT propose que la Commission joigne à la lettre de remerciement qu'elle adressera à M. Movchan un résumé des observations qui viennent d'être formulées par ses membres.

Il en est ainsi décidé.

Succession d'États 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 17 (Effet de l'extinction ou de l'amendement du traité primitif) *(suite)*

13. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du projet d'article 17.

14. M. YASSEEN dit que, lorsqu'un traité bilatéral est en vigueur entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie en vertu d'un accord collatéral, c'est-à-dire par l'effet du consentement mutuel des deux parties, il est normal et logique que le nouveau traité ait une vie propre, indépendamment du traité originaire et, par conséquent, que l'extinction du traité entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie ou son amendement par lesdits Etats après la succession n'ait aucun effet sur le nouveau traité conclu entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie. Il peut sembler inutile, à première vue, d'énoncer une vérité aussi évidente dans un article, mais l'article 17 n'est cependant pas superflu.

15. Le paragraphe 1 est utile en tant que prélude au

paragraphe 2, lequel est plus nécessaire, du fait qu'il va au-delà de l'application des principes généraux du droit des traités en proposant une solution qui s'inspire du fait de la succession, c'est-à-dire du remplacement d'une souveraineté par une autre. Une disposition de cette nature est nécessaire pour sauvegarder la continuité du traité. En effet, il est utile de dire expressément qu'après la date de la succession, mais avant qu'il soit clair que le traité reste en vigueur entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie, rien ne peut porter atteinte au droit de l'Etat successeur et de l'autre Etat partie de maintenir le traité en vigueur entre eux. Cette continuité, pour ne pas dire une rétroactivité, est dans l'intérêt de l'Etat successeur. L'article 17 est donc utile et M. Yasseen est en faveur de son maintien.

16. M. RAMANGASOAVINA considère qu'il est normal de souligner, dans l'article 17, que l'extinction ou l'amendement du traité originaire entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie n'a aucun effet sur la relation conventionnelle nouée entre le nouvel Etat et l'autre Etat partie. En effet, dans la pratique, il arrive souvent que l'Etat prédécesseur, tout en léguant un traité à l'Etat successeur, ait besoin d'établir des relations conventionnelles sur des bases nouvelles pour tenir compte de l'émergence du nouvel Etat, par exemple dans le domaine du droit aérien. Il est normal que ces relations soient tout à fait indépendantes de celles qui existent entre le nouvel Etat et l'autre Etat partie.

17. Toutefois, les doutes qui ont été émis lors du débat sur l'article 13, notamment en ce qui concerne le paragraphe 1, alinéa *b*, au sujet de la présomption de continuité fondée sur le silence ou la conduite de l'Etat successeur, sont encore aggravés par le paragraphe 1 de l'article 17 en vertu duquel, en l'absence d'une manifestation de volonté expresse, on interprète le silence ou la conduite de l'Etat successeur comme indiquant qu'il accepte que l'extinction ou l'amendement du traité originaire ne joue pas contre lui.

18. L'article 17, qui vise à couvrir des situations composites qui ne sont pas de simples hypothèses d'école mais correspondent à des pratiques existantes, dont des exemples ont été donnés dans le commentaire, est acceptable dans son principe, mais M. Ramangasoavina tient à formuler certaines réserves quant à sa portée, notamment en ce qui concerne l'interprétation du silence de l'Etat successeur.

19. M. OUCHAKOV insiste sur le fait que le libellé de l'article 17 doit être modifié pour être clair. Le paragraphe 1 prévoit la continuation du traité entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie, d'une part, dans le cas de l'extinction du traité entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie et, d'autre part, dans le cas de l'amendement du traité en vigueur entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie. Dans cette deuxième hypothèse, il est permis de se demander si, en l'absence d'une manifestation expresse de la volonté de l'Etat successeur, le silence ou la conduite de celui-ci doit être interprété comme une acceptation tacite du traité originaire ou du traité amendé.

20. Le paragraphe 2 pose un problème plus grave. Le

Rapporteur spécial a précisé qu'il visait les cas où un traité en vigueur entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie n'est pas encore en vigueur entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie, mais où l'intention des deux Etats intéressés est de le maintenir en vigueur. On pourrait donc modifier le libellé de l'alinéa *a* pour y remplacer l'idée de « être en vigueur » par celle de « mettre en vigueur », mais alors il ne serait plus possible de se référer à l'article 13, qui ne s'applique qu'aux traités en vigueur à la date de la succession. En d'autres termes, tel que le paragraphe 2 est rédigé, il sera encore plus difficile que dans le cas du paragraphe 1 d'interpréter le silence ou la conduite de l'Etat successeur dans les hypothèses envisagées tant à l'alinéa *a* qu'à l'alinéa *b*.

21. Peut-être suffirait-il donc de ne conserver que le paragraphe 1 en le complétant de façon à prévoir le cas de la mise en vigueur, entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie, d'un traité antérieurement existant entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie.

22. M. USTOR fait remarquer que le titre de l'article 17 contient les mots « traité primitif » ; il se demande si c'est la première fois que cette expression apparaît dans le projet d'articles et, dans ce cas, s'il est bon de l'introduire à un stade aussi tardif. Le Comité de rédaction pourrait examiner s'il ne conviendrait pas éventuellement de l'employer aussi dans les articles précédents.

23. Le titre, aussi bien que le texte de l'article, contiennent les mots « extinction ou amendement ». Pour sa part, M. Ustor est en faveur de la terminologie employée dans la Convention de Vienne, où il est question de nullité, d'extinction ou de suspension de l'application d'un traité. Il propose, en conséquence, qu'il soit également fait mention, à l'article 17, de la suspension de l'application du traité.

24. A son sens, il est difficile de se faire une opinion nette au sujet de l'effet de la nullité du traité primitif, question qui a été soulevée par M. Ouchakov. Le fait que l'Etat successeur et l'autre Etat sont libres de nouer des relations conventionnelles milite certainement en faveur de l'extension de l'application de l'article 17 au cas de nullité. Etant donné, toutefois, que l'article 13 commence par les mots « Un traité bilatéral en vigueur à l'égard du territoire d'un nouvel Etat à la date de la succession », la question devra être étudiée du point de vue rédactionnel.

25. Enfin, M. Ustor convient de la nécessité de trouver un libellé convenable pour indiquer que l'article 17 s'applique aussi aux arrangements visés à l'article 16.

26. M. REUTER attire l'attention sur deux points. Premièrement, il est tout à fait clair que l'article 17 serait uniquement une application d'un principe général du droit des traités s'il n'existait pas le paragraphe 2 de l'article 13. En effet, c'est ce paragraphe qui justifie le genre de dispositions que contient l'article 17, du fait qu'il institue la continuité à laquelle M. Yasseen a fait allusion.

27. Deuxièmement, la rédaction du paragraphe 2 est obscure. En effet, ce paragraphe vise le cas où il y a eu extinction ou amendement du traité originaire après la date de la succession, mais avant que le consentement

des parties ne soit acquis conformément à l'article 13. Si ce point était précisé dans la phrase liminaire, la signification du paragraphe serait claire.

28. M. Reuter comprend les hésitations de M. Ouchakov, mais on peut aisément démontrer l'utilité de l'article 17 par un exemple concret. A supposer qu'une partie du territoire d'un Etat partie à un traité bilatéral en vigueur fasse sécession, devienne indépendante, dans la majorité des cas l'Etat successeur continuera d'appliquer le traité en fait alors que l'Etat prédécesseur, voyant plus rapidement que le traité tel qu'il existait n'a plus le même sens, y mettra fin ou l'amendera. Si l'Etat successeur continue d'appliquer le traité en fait pendant un certain temps, les conditions prévues à l'article 13 seront réunies : la conduite de l'Etat successeur aura montré une telle constance qu'elle aura une signification et que, selon le paragraphe 1, alinéa *b*, de l'article 13, elle vaudra consentement. C'est cette hypothèse que le paragraphe 2 de l'article 13 a pour objet de sauvegarder.

29. Il est indispensable de ménager la plus grande souplesse possible aux nouveaux Etats pendant la période initiale de leur existence. Il ne faut ni considérer à la légère qu'ils sont engagés, ni les priver de la faculté de bénéficier de la continuité de certains traités prévue au paragraphe 2 de l'article 13. M. Reuter est donc partisan du maintien du paragraphe 2 de l'article 17, sous réserve que la forme en soit modifiée, en ce qui concerne tant le texte français que le texte anglais.

30. M. OUCHAKOV dit qu'il ne s'agit pas, au paragraphe 2 de l'article 17, d'une application de fait du traité, puisque celui-ci a pris fin. Ce n'est qu'après avoir constaté une conduite de fait que l'on recommencerait à appliquer le traité. L'hypothèse à laquelle s'est référé M. Reuter est donc celle qui est envisagée au paragraphe 1 et non au paragraphe 2.

31. M. BEDJAOUÏ ne pense pas que l'article 17 soulève d'objection fondamentale, tout au moins en ce qui concerne le paragraphe 1, qui énonce une évidence découlant des principes généraux du droit des traités.

32. Le paragraphe 2 est moins aisément acceptable. Il se rattache au paragraphe 2 de l'article 13, où est énoncée une présomption générale de continuité qui, lors du débat, a suscité de graves hésitations. Les mêmes hésitations se retrouvent ici. De l'avis de M. Bedjaoui, le lien juridique qui existe entre le traité et le territoire de l'Etat successeur donne à celui-ci un droit de se considérer comme lié s'il l'exprime d'une manière ou d'une autre, et rien de plus. Il faudrait donc remanier le paragraphe 2 en ouvrant à l'Etat successeur la faculté d'être lié par son consentement exprès ou tacite, par un acte formel ou par sa conduite.

33. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, approuve les buts fondamentaux de l'article 17, encore que sa rédaction, et notamment celle des paragraphes 1, alinéa *b*, et 2, alinéa *b*, pose effectivement certains problèmes. Ceux-ci découlent du paragraphe 1, alinéa *b* de l'article 13, où il est prévu que l'entrée en vigueur d'un accord peut résulter de la ligne de conduite adoptée par les parties, possibilité qui sou-

lève quelques difficultés concernant la date de l'entrée en vigueur.

34. Il ne sera peut-être pas possible d'éliminer toutes les difficultés simplement par une rédaction appropriée. Si, par exemple, un amendement intervenait alors que la conduite des parties témoigne de leur intention de mettre le traité en vigueur, il ne resterait que la possibilité de s'en remettre aux faits de la cause.

35. L'alinéa *b* du paragraphe 2 établit, il est vrai, une règle un peu plus stricte, du fait que les mots « à moins que le nouvel Etat et l'autre Etat partie n'en soient convenus » peuvent être interprétés comme désignant un accord relatif à l'amendement, ce qui, étant donné les circonstances dans lesquelles ledit alinéa est destiné à s'appliquer, apparaît comme une sauvegarde raisonnable. Toutefois, malgré ces difficultés, M. Kearney est disposé à soutenir l'article 17.

36. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) s'attache, en résumant les débats, à dissiper le malentendu que l'article 13 paraît avoir suscité. Il ne peut être question de continuité qu'à partir du moment où les parties ont conclu un accord afin de maintenir le traité en vigueur. Dans l'article en question, le paragraphe 2 ne sera applicable qu'une fois l'accord des parties établi, expressément ou tacitement, en conformité des dispositions du paragraphe 1.

37. La question de la preuve, que pose l'article 13 est certes délicate, mais cela tient à la nature même de la situation et du problème qu'il s'agit de résoudre. La preuve ne ressortira que rarement de la seule conduite des parties ; d'un côté au moins, la situation sera, par la force des choses, relativement nette, lorsqu'il s'agit par exemple, d'un traité qui a été en vigueur à l'intérieur du territoire avant qu'intervienne la succession. Dans ce cas, si le traité continue d'être appliqué à l'égard du territoire, on peut se demander si l'on se trouve en présence d'un arrangement provisoire ou d'une continuation délibérée de l'application du traité.

38. Lorsque l'application, par une des parties, d'un traité déjà existant en même temps que certains actes de l'autre partie indiquent qu'il y a réciprocité, on peut douter que l'application ait un caractère purement provisoire ; c'est toutefois le genre de cas auquel répond le paragraphe 2 : le traité qui continuera à s'appliquer sera, en effet, celui qui s'appliquait aux territoires de l'Etat successeur avant la succession et non pas une forme modifiée dudit traité.

39. Après que l'Etat prédécesseur et l'autre Etat ont décidé d'amender le traité, on pourra dire à bon escient que, ce faisant, ils n'ont pas modifié la situation, même si la décision de continuer à appliquer le traité par succession n'intervient qu'après l'amendement. Dans les cas de ce genre, les Etats agissent souvent pour des raisons purement pratiques. Cependant, l'Etat prédécesseur et l'autre Etat peuvent vouloir amender le traité pour des raisons tout à fait valables de leur point de vue, mais ne concernant pas le territoire de l'Etat successeur. Ce sont ces considérations qui justifient, selon

² Voir par. 23 ci-dessus.

sir Humphrey Waldock, le maintien du paragraphe 2 de l'article 17¹.

40. Il faut effectivement, comme l'a demandé M. Reuter, préciser quelque peu la situation visée au paragraphe 2 et résultant d'un amendement intervenu après la succession mais avant que le nouvel Etat ait décidé de maintenir le traité en vigueur.

41. M. Ustor a proposé de mentionner dans le texte de l'article 17 la suspension de l'application du traité, afin d'aligner cet article sur la Convention de Vienne². Le Rapporteur spécial est d'accord sur ce point, mais pense qu'il convient d'éviter toute allusion au cas de nullité. Théoriquement, il peut arriver que la validité soit contestée après la succession, mais ce serait entraîner la Commission trop loin que d'envisager toutes ces possibilités.

42. M. Sette Câmara a fait remarquer que le paragraphe 2 s'applique aux traités qui prennent fin d'eux-mêmes; cela ne fait aucun doute, et le Comité de rédaction devra en tenir compte³.

43. Quant à la question de la preuve, sir Humphrey Waldock reconnaît qu'elle soulève de grandes difficultés, mais ces difficultés sont presque toujours inévitables dans le droit des traités. Les traités comportent de nombreux articles dans lesquels il faudra tenir compte d'un accord ou d'une intention dont l'existence ressortira du seul traité ou sera fondée sur d'autres éléments, tels qu'un accord tacite ou l'interprétation de certains actes des parties. La difficulté que crée l'établissement de la preuve n'est pas une raison valable de ne pas s'attaquer au problème dans le cas présent: comme l'a dit M. Reuter, l'application d'un traité en fait est chose habituelle pour les nouveaux Etats⁴.

44. Il semble que l'accord soit général au sujet du maintien du paragraphe 1. Ce paragraphe est utile en raison des malentendus que peut susciter l'idée que tous les droits tirent leur origine de l'Etat prédécesseur et que, par conséquent, tout ce que cet Etat peut faire a des répercussions sur son successeur. Le but du paragraphe 1 est de préciser que tel n'est pas le cas; comme l'a dit M. Yasseen, le traité entre l'Etat successeur et l'autre Etat commence une vie nouvelle qui lui est propre, et l'Etat prédécesseur lui devient étranger⁵.

45. Malgré les réserves que l'article 17 peut susciter de la part de certains membres, il semble que l'accord soit assez général pour justifier le renvoi de cet article au Comité de rédaction.

46. Le PRÉSIDENT déclare que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 17 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁶.

¹ Voir par. 27 ci-dessus.

² Voir par. 23 ci-dessus.

³ Voir 1172^e séance, par. 84.

⁴ Voir par. 29 ci-dessus.

⁵ Voir par. 14 ci-dessus.

⁶ Pour la suite du débat, voir 1196^e séance, par. 13.

ARTICLE 18

47.

Article 18

Anciens Etats protégés, territoires sous tutelle et autres territoires dépendants

1. Lorsque la succession s'est produite à l'égard d'un ancien territoire protégé, territoire sous tutelle ou autre territoire dépendant, les règles énoncées dans le présent projet d'articles s'appliquent sous réserve des dispositions du paragraphe 2.

2. A moins qu'il ne prenne fin ou qu'il ne soit suspendu conformément à ses propres dispositions ou aux règles générales du droit international:

a) Un traité auquel un Etat était partie avant de devenir un Etat protégé demeure en vigueur à l'égard de cet Etat;

b) Un traité auquel un Etat, alors qu'il était un Etat protégé, est devenu partie en son nom propre et de son propre gré demeure en vigueur à l'égard de cet Etat après son accession à l'indépendance⁷.

48. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 18 de son projet (A/CN.4/256).

49. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit que l'article 18 est le premier article de la troisième partie, laquelle traitera des catégories particulières de succession et recouvrira donc toute une série de problèmes qui ne se sont pas encore posés dans le projet.

50. Aux fins de la troisième partie, il est nécessaire de se demander s'il faut élaborer des règles spéciales pour ces catégories particulières de succession, qui sont constituées par les territoires dépendants, les unions d'Etats, les dissolutions d'unions et les démembrements. Les territoires dépendants eux-mêmes englobent les Etats protégés, les territoires sous mandat et sous tutelle, les colonies et les territoires associés.

51. Au paragraphe 1 du commentaire (A/CN.4/256), il est dit que, eu égard à la disparition progressive des territoires dépendants, et au droit moderne en matière d'autodétermination consacré par la Charte, on pourrait soutenir qu'il est à la fois justifiable et préférable d'omettre toute disposition relative aux territoires dépendants. Toutefois, un certain nombre d'arguments militent en faveur de l'insertion d'un article qui traite expressément des questions posées par des types déterminés de territoires dépendants. Le premier est que le processus d'émancipation des territoires dépendants n'est pas encore tout à fait achevé; il subsiste quelques cas qui appellent une réglementation. On peut également considérer qu'il conviendrait de déterminer historiquement le droit appliqué au moment de l'indépendance, afin de savoir si tel traité était en vigueur à cette époque. Enfin, tous les ouvrages examinent les différences entre les divers types de territoires dépendants et il serait donc souhaitable de traiter, au moins brièvement, de cet aspect du problème de la succession dans le présent projet.

52. L'article 18 lui-même est un texte tout à fait provisoire, qui a pour objet de fournir à la Commission certains thèmes de discussion.

⁷ Pour le commentaire, voir le document A/CN.4/256.

53. Le paragraphe 1 énonce le principe général que les règles relatives aux nouveaux Etats s'appliquent aux anciens territoires dépendants. On a beaucoup écrit, dans les ouvrages juridiques, sur les territoires sous tutelle, les territoires sous mandat et les colonies. De nombreux auteurs ont relevé que l'accession des colonies à l'indépendance avait souvent pris la forme d'un processus évolutif et ont estimé que l'existence d'un Etat embryonnaire au cours de la période coloniale devrait avoir des effets sur le droit de la succession. Quoi qu'il en soit, sir Humphrey est d'avis qu'il n'est pas nécessaire d'énoncer de règles spéciales, si ce n'est peut-être celles que contient le paragraphe 2 au sujet des Etats protégés.

54. L'alinéa *a* du paragraphe 2 vise le cas d'un traité auquel un Etat était partie avant de devenir un Etat protégé. L'alinéa *b* vise le cas d'un traité auquel un Etat protégé devient partie en son nom propre et qui demeure en vigueur par la volonté de cet Etat après l'indépendance.

55. Le commentaire de l'article décrit dans le détail la pratique des Etats et la jurisprudence concernant les Etats protégés, les territoires sous mandat, les territoires sous tutelle et les colonies. Il y a aussi le cas des Etats associés, expression qui recouvre toute une série de situations diverses.

56. Sir Humphrey souhaiterait que les membres examinent la question générale de savoir s'il faut insérer dans le projet des dispositions distinctes sur les divers types de territoires dépendants.

57. M. EL-ERIAN dit que le Rapporteur spécial a fourni à la Commission une description très savante des diverses catégories de ce qu'on a appelé « les Etats à souveraineté limitée ». Il n'est pas convaincu, pour sa part, de l'opportunité d'insérer dans le projet un article relatif à ces catégories d'Etats ou de territoires. Son point de vue est analogue à celui qu'il a exprimé en 1962⁸, au moment où la Commission examinait l'article 3 (Capacité de devenir partie aux traités) du premier Rapport du Rapporteur spécial sur le droit des traités. Le paragraphe 3 dudit article 3 avait trait à la capacité de conclure des traités concernant un Etat dépendant⁹. Ce paragraphe toutefois ne fut pas inséré dans l'article adopté par la Commission (Capacité de conclure des traités)¹⁰.

58. Le point de vue de M. El-Erian était alors que le statut de dépendance et les restrictions à la capacité des Etats dépendants de conclure des traités se faisaient de plus en plus rares depuis qu'un très grand nombre de pays d'Afrique et d'Asie avaient accédé à l'indépendance. Puisque la Commission avait entrepris d'élaborer des projets destinés avant tout à servir de guide pour l'avenir des relations internationales, elle ne devait pas s'occuper de situations qui appartenaient presque exclusivement au passé. Une dizaine d'années se sont écoulées depuis et ces considérations sont encore plus valables aujourd'hui :

c'est pourquoi il n'est nullement opportun d'insérer dans le projet des dispositions relatives aux territoires sous mandat ou aux protectorats, qui ont pratiquement disparu à l'heure actuelle.

59. Du point de vue de la terminologie, M. El-Erian demande instamment que l'on n'emploie en aucun cas des termes différents de ceux de la Charte. La Charte ne reconnaît que trois catégories d'entités : les Etats souverains, les territoires sous tutelle, dont il est question au Chapitre XII de la Charte, et les « territoires non autonomes », traités au Chapitre XI de la Charte. L'emploi de tout autre terme doit être soigneusement évité.

60. M. TAMMES dit qu'après avoir étudié le long commentaire de l'article 18, il est arrivé à la conclusion qu'une disposition sur les Etats protégés serait utile, même à l'heure actuelle, en ce qu'elle s'appliquerait à un cas de succession différent des cas déjà traités. Dans le cas des Etats protégés il se pose certains problèmes liés aux différents degrés de dépendance ou d'indépendance que connaît l'Etat qui a conservé sa personnalité en droit international en dépit de son statut d'Etat protégé. La seule manière de déterminer les conséquences juridiques de ce genre de situation est de faire figurer dans le projet un article du type de l'article 18.

61. Bien que le genre de protectorat pratiqué au XIX^e siècle soit voué à disparaître d'ici que le présent projet devienne un instrument international, un article analogue à l'article 18 conserverait de l'intérêt pour traiter de situations particulières héritées du passé. La Cour internationale de Justice a récemment eu l'occasion de s'occuper de problèmes de cet ordre et pourrait fort bien être encore appelée à le faire dans l'avenir. Il serait très utile de formuler une règle faisant autorité sur le droit applicable à la succession à l'égard des territoires dépendants, pour faciliter la solution de diverses questions controversées même si le futur instrument international relatif à la succession d'Etats ne leur est pas applicable à la lettre.

62. M. Tammes pense que les solutions contenues dans l'article 18 sont valables ; elles serviront à assurer la continuité des traités et ne sont aucunement en contradiction avec la pratique actuelle des Etats, bien qu'en fait les anciens Etats protégés aient souvent préféré devenir parties à des traités par voie d'adhésion ou de notification de la succession en tant que nouveaux Etats.

63. A l'alinéa *b* du paragraphe 2, les mots « de son propre gré » revêtent une importance particulière, car ils permettent à un ancien Etat protégé de rejeter le maintien en vigueur d'un traité imposé par l'Etat protecteur.

64. M. Tammes pense, comme le Rapporteur spécial, que le cas des Etats associés pourrait être réglé dans les dispositions relatives aux nouveaux Etats contenues dans la deuxième partie, d'autant plus que, dans ces cas, il n'y a pas eu de période de complète indépendance avant la période de dépendance.

65. M. SETTE CÂMARA constate que le processus de décolonisation étant arrivé à ses dernières phases, il ne reste plus qu'un très petit nombre de territoires sous tutelle ou d'autres territoires dépendants ; lorsque le

⁸ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1962, vol. I, p. 79, par. 90.

⁹ *Ibid.*, 1962, vol. II, p. 41.

¹⁰ *Ibid.*, p. 179.

présent projet sera devenu un instrument international, les situations de ce genre ne seront plus qu'une curiosité historique. Le codificateur, comme le législateur, devrait concentrer son attention sur l'avenir et non sur le passé.

66. M. Sette Câmara se rend toutefois compte qu'il ne faut pas laisser de lacunes ou d'échappatoires dans le projet, en omettant de traiter de certaines situations et il constate avec satisfaction que le Rapporteur spécial a rédigé les dispositions de l'article 18 au passé.

67. Peut-être pourrait-on résoudre l'ensemble du problème en reportant l'article 18 à la fin du projet : il ferait ainsi partie des clauses finales générales et réglerait certaines situations qui sont en voie de disparition.

68. M. RAMANGASOAVINA dit que les diverses situations visées à l'article 18 se rattachent toutes au processus de décolonisation et que les territoires qui ne sont pas encore indépendants doivent être considérés comme étant en passe de le devenir, conformément aux principes proclamés par les Nations Unies.

69. Il semble inutile de consacrer une disposition spéciale aux territoires dépendants, étant donné que le jour où ils deviendront indépendants, ils auront le statut de nouvel Etat, au sens du projet, comme toute ancienne colonie ayant accédé à l'indépendance.

70. Le paragraphe 2, alinéa *a*, envisage l'hypothèse, assez contraire à la tendance actuelle, où un Etat indépendant deviendrait un Etat protégé. Certes, on peut concevoir qu'un Etat s'entende avec un autre Etat pour former un ensemble ou pour s'intégrer dans un ensemble préexistant mais ce cas rentrerait dans le domaine de la fusion d'Etats ou dans celui de l'intégration dans un ensemble.

71. L'inutilité de l'article 18 résulte donc du fait qu'il semble faire double emploi avec d'autres dispositions du projet.

72. M. REUTER, tout en reconnaissant la valeur de l'article proposé par le Rapporteur spécial, indique que deux raisons le conduisent à ne pas préconiser une telle disposition.

73. En premier lieu, il estime que les articles précédents du projet suffisent à régler les cas visés à l'article 18. Manifestement, ces articles ont été inspirés par l'hypothèse de la décolonisation et les solutions qu'ils consacrent, notamment l'application du principe de la « table rase », conviennent tout autant aux territoires dépendants. Peut-être aurait-il été raisonnable de traiter séparément les cas de décolonisation et les autres cas de succession d'Etats, comme l'a proposé M. Ouchakov¹¹, mais il faut reconnaître que cette solution aurait nécessité de délicates distinctions théoriques.

74. En second lieu, M. Reuter estime qu'il ne s'agirait pas à la Commission de proposer un article où elle traiterait délibérément de certaines situations coloniales. D'ailleurs, lorsqu'elle a élaboré son projet d'articles sur le droit des traités, la Commission a cru bon d'écarter les questions purement coloniales.

75. En ce qui concerne les protectorats, on est forcé de constater qu'aucun d'entre eux n'a été fondé sur des bases juridiques satisfaisantes.

76. Si des questions devaient encore se poser, relativement à des territoires dépendants, elles pourraient être résolues selon les théories générales, notamment la théorie de la représentation. En effet, il existe encore des systèmes, qui ne sont pas qualifiés de protectorats, mais dans lesquels les relations extérieures d'un Etat sont partiellement assumées par un autre Etat. Ces situations soulèvent de délicates questions de représentation qui devront être examinées dans le cadre des unions d'Etats. De l'avis de M. Reuter, il vaut donc mieux se tourner vers l'avenir et ne pas traiter spécifiquement des problèmes propres aux territoires dépendants.

77. Cette prise de position suscite toutefois un regret chez M. Reuter. En effet, il lui en coûte de reléguer ensemble les hypothèses ordinaires de colonialisme et les cas de mandat et de tutelle. Autant le colonialisme était critiquable, autant les mesures de tutelle prises sous le contrôle des Nations Unies méritent une attention plus nuancée.

78. D'ailleurs, certains textes prévoient la possibilité de placer des territoires sous l'égide des Nations Unies ; il y a donc un problème d'avenir qu'il faudrait ne pas négliger. C'est ainsi que certaines conventions élaborées par l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime stipulent que l'Organisation des Nations Unies peut devenir partie à ces conventions pour le compte de territoires dont elle assumerait la représentation¹². Néanmoins, M. Reuter estime que cette question ne doit pas être examinée au titre de la succession d'Etats, car elle relève plus précisément de la succession d'une organisation internationale à un Etat. Une situation semblable se présenterait si, conformément à la suggestion faite à la Cour internationale de Justice par le gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, l'Organisation des Nations Unies prenait des engagements pour le compte de la Namibie¹³. Des problèmes de succession se poseraient le jour où la Namibie deviendrait un Etat indépendant.

79. M. ALCÍVAR sait gré au Rapporteur spécial de n'avoir soumis l'article 18 qu'à titre de suggestion et aux fins de recueillir les vues des membres.

80. Sa première réaction a été de repousser cet article. Il existe maintenant un nouvel ordre juridique international et la communauté internationale est régie par les dispositions constitutionnelles de la Charte des Nations Unies. Celle-ci ne reconnaît que trois types d'entités : les Etats souverains, les territoires non autonomes et les territoires sous tutelle.

¹² Voir, par exemple, la Convention internationale pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, de 1960, art. XIII, Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 536, p. 51.

¹³ Voir *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité*, C.I.J., *Mémoires, plaidoiries et documents*, vol. I, p. 885.

¹¹ Voir 1154^e séance, par. 30.

81. Le paragraphe 1 de l'Article 77 de la Charte dispose que les territoires sous tutelle comprennent les territoires autrefois sous mandat de la Société des Nations, les anciennes colonies des Etats ennemis qui ont été détachées d'eux par suite de la Seconde guerre mondiale ainsi que les territoires volontairement placés sous le régime de tutelle. Conformément à la Charte, tous ces territoires sont administrés par les autorités chargées de l'administration, au nom des Nations Unies et en vue d'acheminer lesdits territoires vers l'autonomie.

82. Les colonies en tant que telles ont disparu avec l'adoption de la Charte. Le terme « colonie » n'a aucun sens ni aucune valeur juridique et il en est de même pour des dénominations telles que « provinces d'outre-mer du Portugal » ; la Charte reconnaît uniquement l'existence de « territoires non autonomes » administrés au nom de la communauté internationale ; il incombe aux puissances chargées de l'Administration de conduire ces territoires vers l'autonomie. Le processus de décolonisation constitue l'application du principe d'autodétermination énoncé par le droit international.

83. Un territoire sous tutelle ou un territoire non autonome est doté de deux des éléments caractéristiques de l'Etat : un territoire et une population. La seule chose qui lui manque pour être un Etat c'est l'institution d'un gouvernement propre.

84. En ce qui concerne les « Etats dits associés », M. Alcívar doute que leur statut soit conforme aux dispositions de la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, incorporées dans la résolution 1514 (XV)¹⁴ de l'Assemblée générale, qui constitue la Grande Charte de la décolonisation. Certes, la notion de « libre association » avec un autre Etat a été mentionnée à l'annexe de la résolution 1541 (XV)¹⁵, mais l'orateur craint fort que cette notion ne puisse être conciliée avec les dispositions fondamentales de la résolution 1514 (XV).

85. M. Alcívar remercie le Rapporteur spécial d'avoir saisi la Commission du problème, mais ne peut se prononcer en faveur du maintien de l'article 18.

86. M. QUENTIN-BAXTER estime naturel que la règle suggérée par la pratique des Etats fasse une grande part au passé. On peut poser la question de savoir si cette pratique a perdu de son actualité maintenant que l'ère coloniale est révolue. Cependant, des affaires relatives à des Etats protégés ont été soumises à la Cour permanente de justice internationale et il est souhaitable de présenter à la Commission une disposition sur ce sujet.

87. Pour sa part, M. Quentin-Baxter se préoccupe davantage du cas des Etats associés, qui n'a fait l'objet que d'une brève mention dans le commentaire à cause

de l'exiguïté de la pratique dans ce domaine, mais qui sera peut-être le problème de l'avenir. On peut citer le cas des îles Cook, qui crée un précédent dans la pratique des Nations Unies. L'histoire de cette affaire oblige à préciser quelque peu les catégories de la terminologie utilisée par plusieurs orateurs à propos de la pratique des Nations Unies.

88. Conformément à la Charte, un plébiscite a été organisé aux îles Cook ; il a entériné leur décision de devenir un Etat librement associé à la Nouvelle-Zélande. Il s'agit d'un Etat associé et pas d'un territoire non autonome, encore moins d'un territoire colonial. L'Assemblée générale des Nations Unies a clairement décidé de libérer les îles Cook de tout statut colonial. En pratique, leur libre association avec la Nouvelle-Zélande a pour effet que celle-ci reste responsable des affaires extérieures des îles Cook et que les habitants des îles conservent la nationalité néo-zélandaise, d'où résulte une extension considérable de la zone où ils peuvent vivre et travailler librement.

89. Cependant, les îles Cook sont complètement autonomes. Le Parlement néo-zélandais ne peut pas plus légiférer pour elles que le Parlement du Royaume-Uni pour la Nouvelle-Zélande. Bien que la Nouvelle-Zélande exerce le pouvoir de conclure des traités au nom des îles Cook, seul le gouvernement et le corps législatif de ces îles peuvent prendre les mesures dont dépend l'exécution des obligations conventionnelles sur leur territoire. Le pouvoir de conclure des traités ne peut donc s'exercer que sur l'ordre des autorités des îles Cook ou avec leur plein accord.

90. La question du statut des îles Cook revêt en outre une importance régionale. Une petite organisation régionale vient d'être créée dans le Pacifique sud qui compte au nombre de ses membres l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Fidji, les Tonga, le Samoa-Occidental, Nauru et les îles Cook. Le fait que les îles Cook aient été admises montre clairement qu'elles jouissent d'un statut de non-dépendance. Aucun territoire colonial ne peut être admis dans la nouvelle organisation en raison de sa nature même.

91. Le statut que M. Quentin-Baxter vient de définir ne constitue pas une fiction juridique ; il correspond parfaitement à la réalité. Peut-être pourrait-on tenir compte de ces situations dans le cadre des dispositions relatives aux fédérations ou aux unions, plutôt que dans la partie du projet qui est à l'étude. Si M. Quentin-Baxter a mentionné cette question, c'est uniquement parce que les Etats associés ont été évoqués dans le commentaire et il a voulu attirer l'attention de la Commission sur une situation qui est parfaitement compatible avec la pratique des Nations Unies.

La séance est levée à 13 heures.

¹⁴ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquantième session, Supplément n° 16*, p. 70.

¹⁵ *Ibid.*, p. 32, Principes VI et VII.