

Document:-  
**A/CN.4/SR.1268**

**Compte rendu analytique de la 1268e séance**

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-  
**1974, vol. I**

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

s'appliquent pas aux seuls cas de succession où le successeur est un Etat nouvellement indépendant. Il serait utile de préciser que, par la formule « du seul fait que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ont conclu un accord », il faut entendre que la situation demeurerait identique, quand bien même une tierce partie à un traité aurait souscrit à la dévolution des droits et obligations en découlant. On pourrait également mentionner la pertinence de l'article 73 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, en vertu duquel les règles régissant la succession auraient la priorité aux fins de l'interprétation de l'article 7 du présent projet.

67. En raison de la similitude des articles 7 et 8 et vu que la plupart des orateurs ont traité de l'un et de l'autre article dans leurs commentaires, le Président propose de considérer la discussion close et d'inviter le Rapporteur spécial à résumer le débat.

*Il en est ainsi décidé.*

68. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit qu'il ressort du débat que, de l'avis général, les articles 7 et 8 doivent être maintenus distincts et les principes qu'ils énoncent conservés. Une large majorité de membres tient en outre à ce que les deux paragraphes de chacun de ces articles restent séparés. Le Rapporteur spécial s'explique cette préférence dans la mesure où elle est motivée par la présentation, mais des points de droit et d'interprétation ont également été invoqués. Ils ne sauraient toutefois le convaincre. Rien dans le texte qu'il a proposé ne donne à entendre qu'un accord de dévolution doit être considéré comme nul ou inopérant pour quelque motif que ce soit. Bien au contraire, la référence à un accord s'entend à première vue d'un accord valable. Cette critique semble donc dénuée de fondement.

69. Par contre, l'adoption du texte actuel n'irait pas sans risque. Les articles 7 et 8 font désormais partie d'un projet d'ensemble et doivent être rapprochés des autres éléments de ce projet. Le paragraphe 1 exclut certaines conséquences des accords de dévolution en précisant qu'ils ne produisent pas par eux-mêmes les effets juridiques d'une succession d'Etats. Le paragraphe 2 apporte la précision, légèrement différente, que les effets de la succession seront régis par les présents articles; tel est le principe que l'article est censé énoncer. C'est pourquoi le paragraphe 2 est le paragraphe opérant.

70. Certains orateurs ont souhaité qu'il soit fait expressément mention des accords de dévolution et de leurs conséquences, mais, en situant les paragraphes 1 et 2 dans le contexte du projet considéré dans son ensemble, on est amené à s'interroger sur le lien qui existe entre le paragraphe 1 et l'article 11, par exemple. Les « dispositions des présents articles » mentionnées à l'article 11 englobent celles du paragraphe 1 de l'article 7. Si donc ce paragraphe est conservé ainsi que le paragraphe 2, l'article 11 risque d'être difficile à interpréter compte tenu de l'article 7. Certains articles consacrés aux traités multilatéraux prévoient une notification de succession, procédure qu'il faudra respecter qu'il y ait ou non accord de dévolution. De même, on peut considérer que la formule « du seul fait que... », au paragraphe 1, implique que les accords de dévolution joueront un rôle en pareil cas. Dans le cas de l'article 19, qui est consacré aux traités bilatéraux, les accords de dévolution pourront être appelés à jouer un

rôle non pas en vertu du paragraphe 1 de l'article 7 mais en vertu du paragraphe 2 de cet article et des dispositions du paragraphe 1 de l'article 19.

71. En conséquence, du point de vue du projet considéré dans son ensemble, l'article 7 énoncerait des dispositions plus claires et plus satisfaisantes, ne laissant planer aucun doute sur la validité des accords de dévolution, si les deux paragraphes étaient fusionnés comme le Rapporteur spécial l'a proposé. Toutefois, il n'y aura aucun mal à les garder distincts. Le Rapporteur spécial a fait la proposition qui figure au paragraphe 184 de son rapport non pour des raisons de rédaction mais simplement dans l'idée de rendre le projet d'articles dans son ensemble généralement acceptable.

72. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer les articles 7 et 8 au Comité de rédaction pour qu'il les examine compte tenu des observations qui ont été formulées.

*Il en est ainsi décidé*<sup>2</sup>.

La séance est levée à 13 heures.

<sup>2</sup> Pour la suite du débat, voir 1286<sup>e</sup> séance, par. 27.

## 1268<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 30 mai 1974, à 10 h 15*

*Président : M. Endre USTOR*

*Présents : M. Ago, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. El-Erian, M. Elias, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Yasseen.*

### Succession d'Etats en matière de traités

(A/CN.4/275 et Add.1 et 2 ; A/CN.4/278 et Add.1 à 3 ; A/8710/Rev.1)

[Point 4 de l'ordre du jour]

*(suite)*

#### PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : DEUXIÈME LECTURE

##### ARTICLE 9

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 9, qui est ainsi libellé :

##### *Article 9*

##### *Traités prévoyant la participation d'un Etat successeur*

1. Lorsqu'un traité dispose qu'en cas de succession d'Etats un Etat successeur aura la faculté de se considérer comme partie à ce traité, cet Etat peut notifier sa succession à l'égard de ce traité conformément aux dispositions du traité ou, en l'absence de dispositions à cet effet, conformément aux dispositions des présents articles.

2. Si un traité dispose qu'en cas de succession d'Etats l'Etat successeur sera considéré comme partie au traité, une telle disposition ne prend effet que si l'Etat successeur accepte expressément par écrit qu'il en soit ainsi.

3. Dans les cas relevant des paragraphes 1 ou 2, un Etat successeur qui établit son consentement à être partie au traité est considéré comme partie à partir de la date de la succession, à moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu.

2. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit qu'il serait peut-être souhaitable d'assouplir la règle énoncée au paragraphe 2 en n'exigeant pas que l'acceptation soit donnée par écrit et en prévoyant la possibilité d'un consentement tacite, comme les Gouvernements du Royaume-Uni et du Venezuela l'ont suggéré dans leurs observations (A/CN.4/278/Add.2, par. 191 et 192). Dans certains cas, il peut être difficile pour un gouvernement de donner son acceptation par écrit. Le paragraphe 2 pourrait donc être modifié comme suit «... que s'il est établi que l'intention de l'Etat successeur était qu'il en soit ainsi », selon la suggestion faite au paragraphe 196 du rapport.

3. M. TSURUOKA approuve la modification proposée par le Rapporteur spécial. L'important, en effet, c'est qu'il soit bien établi que l'Etat successeur accepte d'être lié par le traité. Comme M. Tabibi l'a déjà souligné, les nouveaux Etats se heurtent souvent à des lenteurs et à des difficultés considérables dans la procédure de succession en matière de traités. Ainsi, M. Tsuruoka a eu, pour sa part, beaucoup de difficultés à obtenir que les nouveaux Etats d'Afrique qui ont succédé à la France et au Royaume-Uni déclarent par écrit leur intention de renoncer à invoquer l'article 35 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce à l'encontre du Japon, alors qu'ils n'avaient, en fait, nullement l'intention d'invoquer cette clause. Il est donc partisan d'un assouplissement de la procédure de succession.

4. M. OUCHAKOV n'est pas d'avis de reprendre au paragraphe 2 de l'article 9 du projet le libellé du paragraphe 1 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur le droit des traités<sup>1</sup>, comme le Rapporteur spécial l'a proposé. En effet, cet article de la Convention de Vienne s'applique à des Etats tiers, qui ne sont pas parties au traité et qui, par conséquent, peuvent donner leur consentement de façon tacite, sans un acte formel. Or, il s'agit, à l'article 9 du projet, d'Etats désirant devenir parties au traité et dont l'intention doit donc être formellement exprimée. Aussi M. Ouchakov préfère-t-il le texte actuel.

5. M. CALLE y CALLE se prononce contre l'assouplissement de la disposition considérée; il rappelle que, dans son troisième rapport, sir Humphrey Waldock avait recommandé qu'en pareil cas le consentement soit donné expressément par écrit<sup>2</sup>. L'article prévoit deux cas : dans l'un, l'Etat successeur a, en vertu d'un traité, la faculté de se considérer comme partie à ce traité et, dans l'autre, les obligations découlant du traité sont automatiquement dévolues à l'Etat successeur. Dans les cas ainsi envisagés, la participation doit être acceptée par écrit et un consen-

tement tacite ne serait pas suffisant, surtout si le traité porte sur des questions qui revêtent une importance particulière pour les parties.

6. M. PINTO approuve les paragraphes 1 et 2 ainsi que le principe du consentement exprès donné de préférence par écrit en toutes circonstances. L'article 9 ne doit pas permettre de déduire l'acceptation du comportement de l'Etat successeur ni autoriser l'acceptation par consentement tacite. Même pour des Etats nouvellement indépendants, l'obligation de la forme écrite n'est pas une exigence excessive, car il s'agira le plus souvent d'une simple formalité.

7. Dans le cas prévu au paragraphe 3 de l'article, des difficultés risquent de surgir si l'Etat successeur n'est pas en mesure de remplir ses obligations conventionnelles entre la date de la succession et celle de la notification de la succession ou de l'acceptation. Peut-être faudrait-il considérer que l'Etat successeur est partie au traité à compter de la date de la notification, dans le cas du paragraphe 1, ou à compter de la date de l'acceptation écrite, dans le cas du paragraphe 2, à moins que le traité n'en dispose autrement. La continuité des obligations en cas de succession ne saurait être présumée.

8. M. ELIAS dit qu'il faut conserver l'article 9 dans sa forme actuelle, sans y apporter la simplification suggérée par le Royaume-Uni et le Venezuela. Il faut laisser à l'Etat successeur le soin de surmonter les difficultés que peut lui causer l'obligation de donner par écrit son acceptation expresse. Le principe consacré par les articles 11 et 35 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, à savoir que le consentement exprès est essentiel dès lors qu'une partie est appelée à être liée par un traité, doit être confirmé dans les présents articles. Il semble ressortir des arguments invoqués par le Rapporteur spécial lui-même dans son commentaire, qu'il n'y a pas lieu d'adopter la modification proposée.

9. Il est dangereux de toujours assimiler la situation de l'Etat successeur à celle d'un Etat tiers au regard du droit général des traités, mais en l'occurrence il y a identité de situation. Lorsqu'un accord de dévolution est conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, de même que lorsqu'une déclaration unilatérale engage un autre Etat, il est essentiel de prévoir que l'Etat successeur doit donner son consentement exprès par écrit. Si le comportement de l'Etat successeur atteste la continuité du traité, un Etat tiers peut toujours demander à l'Etat successeur de confirmer son acceptation du traité. Les problèmes d'ordre constitutionnel ou autre ne semblent pas suffisamment importants pour y faire obstacle. L'essentiel est que l'Etat successeur ait la liberté de décider s'il veut ou non être considéré comme partie. Sous sa forme actuelle, le projet y pourvoit.

10. M. ŠAHOVIĆ préfère le texte actuel du paragraphe 2 de l'article 9, car une acceptation par écrit s'impose dans le cas auquel cette disposition s'applique. Ce n'est, à son avis, que par une notification expresse et écrite qu'un Etat successeur peut indiquer sa volonté de rester partie à un traité.

11. M. RAMANGASOAVINA constate que la discussion porte sur la façon dont l'Etat successeur doit manifester son consentement à rester lié par un traité. Dans ses

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 31, art. 5.

observations orales, la délégation vénézuélienne a indiqué qu'en pratique, ce consentement pouvait être donné soit dans l'acte de signature lui-même, soit au moyen de l'exécution, par l'Etat successeur, d'actes manifestant clairement son intention de rester lié par le traité (A/CN.4/278/Add.2, par. 191). Cependant, M. Ramangasoavina estime qu'à partir du moment où l'Etat successeur est en mesure de manifester ainsi sa volonté de rester lié par le traité il n'y a aucune raison qu'il ne le fasse pas par une notification écrite adressée au dépositaire du traité et communiquée ensuite aux parties. Il est vrai que cette procédure suscite parfois des difficultés, comme l'a fait observer M. Tsuruoka. Cependant, il est préférable que le consentement de l'Etat successeur soit exprimé par un acte explicite qui, de l'avis de M. Ramangasoavina, ne peut être qu'écrit.

12. M. YASSEEN pense, comme M. Elias, que le cas visé au paragraphe 2 de l'article 9 est identique au cas visé à l'article 35 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, que la Commission doit prendre en considération. En effet, la succession a un traité non seulement confère des droits mais impose des obligations; or la Convention de Vienne prévoit que le consentement d'un Etat à être lié par une disposition qui crée à sa charge une obligation doit être exprimée par écrit. Ce n'était pas là la position initiale de la Commission : cette solution a été adoptée par la Conférence de Vienne dans un amendement. Les Etats n'ont pas voulu traiter de la même manière l'acceptation des droits et l'acceptation des obligations, et ils ont indiqué leur volonté d'établir une distinction en exigeant que, dans le second cas, le consentement soit exprimé par écrit. M. Yasseen ne voit pas, pour sa part, de différence entre le cas visé à l'article 9 et celui que vise l'article 35 de la Convention de Vienne.

13. M. Yasseen pense qu'il convient de maintenir l'article 9 sous sa forme actuelle.

14. M. SETTE CÂMARA pense, comme la plupart des membres de la Commission qui ont pris la parole avant lui, qu'il n'y a aucune raison de modifier le texte de l'article 9. La forme écrite est de l'essence des traités. L'adhésion à un traité est chose importante pour les nouveaux Etats et le projet vise tous les cas pouvant constituer une dérogation au principe de la « table rase ». L'article doit donc demeurer inchangé.

15. M. BILGE souhaiterait que le Rapporteur spécial souligne plus nettement la différence qui peut exister entre l'article 9 et les articles 35 et 36 de la Convention de Vienne.

16. Le PRÉSIDENT note que, dans leur majorité, les membres de la Commission semblent vouloir conserver le texte actuel de l'article 9. En vertu de la Convention de Vienne sur le droit des traités, toutes les relations conventionnelles nouvelles établies entre l'Etat successeur et d'autres Etats doivent être acceptées par écrit, et, dans le cas présent, il est logique d'exiger une acceptation écrite.

17. Cette logique vaut pour le projet tout entier. L'article 17, qui traite de la question connexe de la notification de la succession, exige que la notification de succession à un traité multilatéral soit faite par écrit. Toutefois, il n'est pas précisé dans la définition de la « notification de succession », donnée au paragraphe 1 g de l'article 2, que

cette notification voit être faite par écrit. L'article 19, qui traite des traités bilatéraux, ne prévoit pas expressément l'acceptation par écrit. C'est pourquoi il faudra peut-être à un moment quelconque réexaminer les articles pertinents afin de s'assurer de leur uniformité pour ce qui est de l'exigence de la forme écrite dans tous les cas où une succession est établie.

18. M. ELIAS convient qu'il faut clarifier la question si besoin est. Toutefois, le texte actuel semble clair. On ne peut pas interpréter le paragraphe 1 de l'article 9 sans se référer à l'article 17, qui est une disposition d'ordre général en matière de notification et qui doit régir tous les articles précédents et subséquents qui font mention de la notification.

19. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) estime que le point soulevé par le Président relève davantage de la définition de la notification et de l'article 17 que de l'article 9.

20. Répondant à M. Pinto, sir Francis rappelle que la question de la continuité dans les cas auxquels s'applique l'article 9 a été examinée par la Commission et par le Comité de rédaction. L'intention du Comité était que le paragraphe 3 assure la continuité de l'application du traité en disposant qu'en règle générale, l'Etat successeur qui consentirait à être partie au traité le serait à partir de la date de la succession<sup>3</sup>. Ainsi, la Commission a conclu que dans ce cas la continuité du traité était souhaitable.

21. Il existe une légère différence entre la situation d'un Etat successeur en vertu de l'article 9 et celle d'un Etat tiers. Etant donné que le fait que l'Etat successeur aura la faculté de succéder à un traité conclu par l'Etat prédécesseur implique que le traité intéresse dans une certaine mesure le territoire de l'Etat successeur, il y a un élément de succession et un élément de lien juridique. En conséquence, vu la nature des dispositions à l'étude, il est raisonnable de conférer au traité un caractère de continuité à tous égards à partir de la date de la succession, sous réserve de l'assentiment de l'Etat successeur. Le Rapporteur spécial est donc partisan du maintien du texte actuel du paragraphe 3.

22. M. YASSEEN pense qu'il faut maintenir le paragraphe 3 sous sa forme actuelle. Cette disposition exprime une nécessité qui doit ressortir clairement de l'article conformément aux principes du droit des traités.

23. Le PRÉSIDENT propose que l'article 9 soit renvoyé au Comité de rédaction pour plus ample examen.

*Il en est ainsi décidé<sup>4</sup>.*

24. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) demande si les membres de la Commission souhaitent proposer des articles supplémentaires pour insertion dans la première partie du projet qui se compose actuellement des articles 1 à 9. La question qu'il a soulevée concernant la relation entre les articles à l'examen et le droit des traités semble avoir été convenablement examinée à la séance précédente; elle sera traitée dans le commentaire, dans lequel il conviendra d'exposer la position de la Commission sur la relation entre le projet d'articles et l'article 73

<sup>3</sup> Voir *Annuaire...* 1972, vol. I, p. 197, par. 57.

<sup>4</sup> Pour la suite du débat, voir 1286<sup>e</sup> séance, par. 35.

de la Convention de Vienne sur le droit des traités, en particulier.

25. Le PRÉSIDENT pense, lui aussi, que la question doit pour le moins être traitée dans le commentaire et que la Commission ne doit pas exclure la possibilité d'adopter un article, s'inspirant de l'article 73 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui définirait la relation entre les présents articles et cette convention.

26. M. OUCHAKOV dit qu'il a l'intention de proposer par écrit un texte fondé sur l'article 4 de la Convention de Vienne, destiné à compléter l'article 6.

27. M. ELIAS estime qu'un article supplémentaire tel que celui qui a été suggéré par le Président est peut-être nécessaire, mais qu'il ne serait guère judicieux de vouloir le rédiger ou en arrêter la forme au stade actuel. Ainsi que son numéro l'indique, l'article 73 de la Convention de Vienne sur le droit des traités a été rédigé alors que la Commission arrivait au terme de ses travaux en la matière. M. Elias propose que la Commission prenne acte de la question soulevée par le Rapporteur spécial et qu'elle examine à un stade ultérieur quel type de disposition s'impose et s'il convient de la faire figurer dans la première partie ou dans des dispositions diverses à la fin du projet.

28. M. YASSEEN fait observer que, lorsque la Conférence de Vienne a formulé l'article 73 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, elle ne savait pas encore quelles seraient les dispositions relatives à la succession d'Etats en matière de traités. Il s'agissait, en fait, d'une clause de sauvegarde. M. Yasseen pense donc, comme M. Elias, que, pour se prononcer sur le problème des relations entre le projet d'articles et la Convention de Vienne, la Commission doit attendre d'avoir achevé ses travaux.

#### ARTICLE 10

29. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 10, libellé comme suit :

##### *Article 10*

##### *Transfert de territoire*

Lorsqu'un territoire relevant de la souveraineté ou de l'administration d'un Etat devient partie d'un autre Etat :

a) Les traités de l'Etat prédécesseur cessent d'être en vigueur à l'égard de ce territoire à compter de la date de la succession; et

b) Les traités de l'Etat successeur sont en vigueur à l'égard de ce territoire à compter de la même date, à moins qu'il ne ressorte d'un traité particulier ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application de ce traité audit territoire serait incompatible avec l'objet et le but du traité.

30. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) attire l'attention de la Commission sur trois points soulevés par des gouvernements (A/CN.4/278/Add.2 par. 197 et 198). Il est disposé à adopter la suggestion tendant à ajouter au début de l'article 10 les mots « Sous réserve des dispositions des présents articles » : on indiquerait ainsi que cette disposition ne doit pas être considérée isolément mais doit être rattachée à d'autres. Cependant, il s'agit peut-être là d'une question qu'il appartient au Comité de rédaction d'examiner.

31. La proposition tendant à supprimer les mots « ou de l'administration » soulève le problème de la définition des expressions « Etat successeur » et « succession d'Etats » et la question de savoir s'il convient d'appliquer le critère de la responsabilité des relations internationales ou un critère de souveraineté. La Commission semble favorable au critère de responsabilité car l'utilisation de la souveraineté comme critère serait peu satisfaisante et restreindrait le champ d'application du projet d'articles. Cependant, l'utilisation du mot « administration » ne convient pas tout à fait dans le contexte actuel. Peut-être devrait-on traiter la question soulevée par le Gouvernement du Royaume-Uni dans une large mesure comme un problème rédactionnel, en appliquant la définition de la succession d'Etats qui aura été arrêtée. Au paragraphe 205 de son rapport, le Rapporteur spécial a proposé de libeller comme suit la formule liminaire de l'article : « Sous réserve des dispositions des présents articles, lorsqu'une succession d'Etats se produit par suite du transfert d'un territoire de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, ». Ce libellé conviendrait, quelle que soit la définition adoptée en dernier ressort, et serait en outre conforme à la technique de rédaction utilisée dans d'autres articles.

32. La question se pose enfin de savoir si un critère plus souple que celui de l'incompatibilité devrait être emprunté à d'autres articles, par exemple à l'alinéa b de l'article 25, ainsi que le suggère le Gouvernement espagnol. Cette suggestion mérite examen. Le transfert de territoire présente des similitudes avec la séparation d'une partie d'un Etat et un transfert peut fort bien être à l'origine d'une situation qui, bien qu'elle ne soit pas nécessairement incompatible avec l'objet et le but du traité, en modifiera radicalement les conditions d'application. On pourrait donc ajouter le membre de phrase « ou changerait radicalement les conditions de l'application de celui-ci », ainsi que la formule liminaire suggérée par le Rapporteur spécial.

33. Le Rapporteur spécial n'est pas favorable à la suggestion du Royaume-Uni tendant à remplacer le critère de compatibilité par un critère fondé sur le champ d'application territorial limité du traité, l'impossibilité d'exécution ou le changement fondamental de circonstances. A son avis, c'est précisément le genre de critère qu'il convient d'éviter dans le projet d'articles car il entraînerait l'incorporation dans le projet d'une partie du droit des traités, ce qui engendrerait la confusion.

34. M. TAMMES dit que l'article 10 vise deux cas différents : celui dans lequel un territoire passe de l'Etat A à l'Etat B et où les deux Etats continuent d'exister après le transfert et celui dans lequel le territoire transféré est identique à l'Etat A qui est alors intégré à l'Etat B et disparaît en tant que sujet de droit international. On appelle souvent cette dernière situation une « succession totale ». Si l'article à l'examen doit s'appliquer à ces deux situations, la formule liminaire actuelle semble préférable à celle que propose le Rapporteur spécial. Il paraît difficile de parler de « transfert » dans le second cas, où un Etat est intégré à un autre. Cependant, l'addition des mots « Sous réserve des dispositions des présents articles » améliorerait le libellé actuel.

35. La distinction entre le transfert de territoire et la succession totale a aussi certaines conséquences pratiques.

Dans les cas de transfert, il n'est pas douteux que la règle de la « variabilité des limites territoriales des traités » est applicable, mais le doute surgit quand un Etat est intégré à un autre. Par exemple, après des hésitations, l'admission du Texas dans les Etats-Unis d'Amérique a été reconnue dans la pratique internationale comme un cas d'application de la règle de la « variabilité des limites territoriales des traités ». Cependant, l'applicabilité de cette règle n'est pas apparue clairement dans le cas de l'extension des traités sardes à l'Italie qui, en qualité d'Etat successeur, a dû conclure un certain nombre de traités commerciaux nouveaux avec des Etats tiers. L'article 10 se serait appliqué dans le premier cas et l'article 26 dans le second : en vertu du paragraphe 2 de l'article 26, les limites territoriales du traité ne varieraient pas. On ne saura donc pas toujours de façon précise si l'article 10 s'applique « sous réserve des dispositions » de l'article 26 ou *vice versa*. Cependant cela ne nuira en rien à l'utilité des mots « Sous réserve de dispositions des présents articles » à propos d'autres dispositions, en particulier celles qui ont trait aux régimes des frontières.

36. L'idée énoncée au paragraphe 211 du rapport du Rapporteur spécial, selon laquelle on pourrait inclure dans les dispositions générales un article relatif au changement fondamental de circonstances, présente un certain intérêt. On admet que l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités s'applique à tous les traités, y compris ceux qui font l'objet d'une succession, mais il ressort du texte de l'article et du commentaire qui s'y rapporte rédigé par la Commission<sup>5</sup> que l'article n'a pas été écrit en vue du type exceptionnel de changement fondamental que la succession pourrait entraîner dans les relations conventionnelles. Comme des doutes sur ce point peuvent surgir dans le contexte d'autres articles du projet, la Commission devra peut-être envisager de prévoir un article général sur le changement fondamental de circonstances à un stade ultérieur, quand la nécessité s'en fera sentir. L'article 73 de la Convention de Vienne sur le droit des traités est presque une invitation en ce sens.

37. M. TABIBI dit que le libellé adopté en 1972 a dissipé en grande partie ses incertitudes antérieures concernant l'article 10.

38. Son premier souci était que l'article soit conforme à l'esprit et au véritable but de la Charte des Nations Unies, qui met l'accent sur la souveraineté et l'intégrité territoriale des Etats Membres. L'entrée en vigueur de la Charte a entraîné de profonds changements. Actuellement, les cas de transfert de territoire sont très rares et le territoire lui-même passe désormais après la population qui l'habite.

39. Vu sous ce jour, le titre de l'article 10 est trompeur. C'est moins le « transfert de territoire » qui est en cause que le sort des habitants. Les principes et les objectifs des Nations Unies exigent que l'on prenne d'abord en considération les vœux, les intentions et l'opinion de la population.

40. La seconde préoccupation de M. Tabibi a trait au fait qu'il est dit au paragraphe 1 du commentaire (A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C) que l'article 10 concerne « des

cas dans lesquels il ne s'agit ni d'une union d'Etats, ni de la fusion d'un Etat avec un autre, non plus que de la naissance d'un nouvel Etat indépendant ». L'article 10 traite manifestement de cas limites et il est difficile d'établir la démarcation entre ces cas et ceux qui sont exclus.

41. M. Tabibi n'est pas entièrement satisfait de certains des exemples cités au paragraphe 5 du commentaire. Par exemple, l'absorption par l'Inde d'anciennes possessions portugaises a été manifestement un cas d'exercice du droit à l'autodétermination par les habitants des territoires en question. Quant à l'Erythrée qui, en 1952 est devenue une unité autonome fédérée à l'Ethiopie, M. Tabibi rappelle qu'il a soutenu, à la Commission politique spéciale de l'Assemblée générale, le principe de la fédération comme étant dans l'intérêt à la fois des Erythréens et des Ethiopiens. Là encore, il faut penser d'abord au peuple et ne pas oublier que le principal effet de la constitution d'une fédération a été de faire des Erythréens des ressortissants éthiopiens.

42. Pour ce qui est du libellé de l'article 10, le seul changement que M. Tabibi puisse appuyer est la suppression des mots « ou de l'administration ». Ces mots donnent une impression fautive; si, par exemple, un Etat est chargé par les Nations Unies de l'administration d'un territoire, il serait faux de donner à penser qu'une partie du territoire peut être transférée à un autre Etat autrement que par ses habitants exerçant leur droit à l'autodétermination.

43. Avec cette modification et sous réserve que l'article 10, comme tous les articles du projet, soit interprété compte tenu des dispositions de l'article 6, M. Tabibi est disposé à accepter le texte de 1972. L'article 6 qui précise bien que l'article 10 ne s'appliquera qu'aux transferts de territoire licites, c'est-à-dire à ceux qui sont opérés conformément au droit à l'autodétermination, éventuellement sous les auspices des Nations Unies, constitue une sauvegarde essentielle.

44. M. OUCHAKOV déclare qu'une seule des trois modifications envisagées, à savoir celle qui consiste à ajouter, à la fin de l'article 10, les mots « ou changerait radicalement les conditions de l'application de celui-ci », lui paraît acceptable.

45. En revanche, l'addition des mots « Sous réserve des dispositions des présents articles », au début de l'article 10, serait quelque peu absurde, étant donné que tous les articles du projet sont implicitement assortis de cette réserve. Le but de cette addition est, en réalité, de réserver les dispositions générales figurant dans la première partie du projet et les articles 29 et 30 de la cinquième partie. Si tel est le cas, chaque article doit alors être assorti de la même réserve.

46. Quant à la formule d'introduction de l'article 10, dans le libellé adopté par la Commission à sa vingt-quatrième session, elle vise deux cas de transfert de territoire : le transfert d'un territoire appartenant à un Etat, c'est-à-dire placé sous sa souveraineté, ce qui est le cas le plus fréquent, et le transfert d'un « territoire dépendant », au sens où ces mots sont employés dans la définition de l'expression « Etat nouvellement indépendant », figurant à l'article 2, paragraphe 1 *f* du projet. Bien qu'un tel territoire n'appartienne pas à la Puissance administrante, il peut être transféré à un Etat existant, ainsi qu'il ressort

<sup>5</sup> *Annuaire... 1966*, vol. II, p. 279 et suiv.

des exemples apportés par le précédent rapporteur spécial, sir Humphrey Waldock. Il est indispensable que l'article 10 ménage ce cas quel que soit le terme que l'on substitue au mot « administration ». Or la nouvelle rédaction proposée l'escamote et elle pourrait en outre donner à penser qu'un territoire dépendant se trouve sous la souveraineté de l'Etat métropolitain, ce qui est tout à fait inadmissible. Il importe donc de ne pas changer le sens de l'article à l'examen en en modifiant la forme.

47. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) précise qu'il serait inutile d'ajouter, au début de l'article, la formule « Sous réserve des dispositions des présents articles » s'il s'agissait seulement d'appliquer à l'article 10 les dispositions générales de la première partie. Cette formule est nécessaire en raison des termes absolus dans lesquels l'article 10 est rédigé; sans cette formule, on pourrait interpréter l'article 10 comme excluant certains des articles qui suivent.

48. Le Rapporteur spécial ne voit pas d'objection à ce que la formule soit placée entre crochets jusqu'à ce que la Commission ait examiné ces autres articles. Avec ou sans crochets, cependant, cette formule est parfaitement raisonnable si l'on ne perd pas de vue la règle absolue énoncée à l'article 10 concernant le changement de régime de traités et le fait que les articles suivants du projet prévoient manifestement un mode de règlement de la succession tout à fait différent.

49. La portée des mots « ou de l'administration » a été expliquée au paragraphe 6 du commentaire (A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C). Le Rapporteur spécial comprend que, dans l'esprit de la Commission, les articles relatifs à la succession d'Etats doivent s'appliquer à tous les cas où se produit « la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire », pour reprendre la définition donnée au paragraphe 1 b de l'article 2. L'article 10 devrait donc prévoir les cas dans lesquels le territoire transféré relève non pas de la souveraineté de l'Etat prédécesseur mais simplement de son administration, ce qui rend évidemment cet Etat responsable « des relations internationales » du territoire. Il faudra conserver cette idée et il serait peut-être bon d'harmoniser en conséquence le texte de l'article 10 et la définition donnée au paragraphe 1 b de l'article 2.

50. M. OUCHAKOV considère qu'il y a quelques articles qui pourraient être réservés, mais que, mises à part les dispositions générales, les autres articles du projet, notamment ceux qui concernent les unions d'Etats ou les Etats nouvellement indépendants, n'ont rien de commun avec l'article 10.

51. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) explique qu'il a en tout cas à l'esprit les articles 29 et 30, qui ont réellement une incidence sur la situation envisagée à l'article 10. Il estime que la Commission ne devrait pas pour le moment s'engager dans la discussion d'une question qui prête à controverse; il faudrait placer les mots « sous réserve des dispositions des présents articles » entre crochets et la Commission pourrait décider ultérieurement de quels articles en particulier il s'agit.

52. M. ELIAS dit que, pour les raisons avancées par d'autres membres de la Commission, en particulier par

M. Tammes, il est favorable au maintien de l'article 10, sans aucun des changements suggérés par le Rapporteur spécial.

53. Pour les raisons qu'a données M. Ouchakov, M. Elias n'est pas partisan d'inclure dans le texte la formule « Sous réserve des dispositions des présents articles », même en la plaçant entre crochets. Le seul article du projet qui contienne cette formule est l'article 11 et, quand la Commission passera à l'examen de cet article, il soulèvera la question de savoir s'il convient de la maintenir.

54. M. Elias prend bonne note de la précision apportée par le Rapporteur spécial, selon laquelle les articles visés sont en tout cas les articles 29 et 30. Si la Commission aboutit à la conclusion qu'il convient de se référer à ces articles dans l'article 10, il est prêt à envisager une formule telle que « Sous réserve des articles 29 et 30... ». Si cependant la Commission ne parvient pas à décider quels sont les articles dont il s'agit, mieux vaut s'abstenir d'introduire la réserve dans le texte.

55. M. Elias est opposé à la suppression des mots « ou de l'administration ». En utilisant la formule « relevant de la souveraineté ou de l'administration », on a voulu envisager deux cas. Le premier est celui du transfert de territoire de la souveraineté d'un Etat à celle d'un autre Etat; le second est celui d'un territoire dépendant et l'on désigne, par cette expression, non seulement les colonies mais encore les territoires administrés par une puissance métropolitaine. Dans le nouveau libellé proposé par le Rapporteur spécial, ces deux idées deviendraient confuses.

56. Quant à la proposition d'ajouter, à la fin de l'article, les mots « ou changerait radicalement les conditions de l'application de celui-ci », M. Elias estime que le Rapporteur spécial a fourni lui-même dans son rapport des raisons déterminantes de la rejeter (A/CN.4/278/Add.2, par. 211). Il est évident que, si le moindre doute existe quant à l'impossibilité d'exécution ou au changement fondamental de circonstances, ces questions devront être traitées dans un ou plusieurs articles nouveaux. L'addition proposée à la fin de l'article 10 ne réglerait pas convenablement le problème; il faudra examiner la question à un stade ultérieur quand la Commission sera à même de décider si le projet doit contenir une disposition générale à ce sujet.

57. M. KEARNEY dit que la dernière observation faite par M. Elias pose la question fondamentale des relations entre la succession aux traités et les règles générales qui régissent les traités en vertu de la Convention de Vienne de 1969. Si l'on rejette le membre de phrase final qui a été proposé parce qu'il faut éviter d'introduire dans le projet des éléments de la Convention de Vienne, il faudra aussi exclure le critère de la compatibilité avec l'objet et le but du traité de dispositions comme le paragraphe 2 b de l'article 27.

58. La suggestion du Gouvernement du Royaume-Uni selon laquelle il faudrait inclure dans le projet des dispositions relatives à l'impossibilité d'exécution et au changement fondamental de circonstances, notions empruntées elles aussi à la Convention de Vienne sur le droit des traités, soulève un problème plus important encore. Si l'une de ces notions ou toutes les deux devaient être introduites dans le présent projet, il n'y aurait aucune raison, semble-t-il, d'en exclure d'autres.

59. Cela étant, M. Kearney serait enclin à penser qu'il faut introduire dans le projet un article général sur les relations entre la Convention de Vienne de 1969 et le présent projet d'articles.

60. Pour ce qui est de la formule liminaire proposée, « Sous réserve des dispositions des présents articles », M. Kearney estime qu'une formule de ce genre serait nécessaire pour régler la question des relations entre l'article 10 et certains autres articles du projet. Il faut prévoir quels articles l'emportent dans une situation donnée. Il existe des règles d'interprétation en la matière, mais elles sont loin d'être claires. Il est donc hautement souhaitable de préciser qu'un article l'emporte sur un autre, dans le cas considéré, l'article 10, dans telle ou telle situation. Il faudra examiner quel serait à cette fin le libellé qui conviendrait le mieux.

61. La question de savoir s'il faut maintenir les mots « ou de l'administration » ou modifier en conséquence la définition de la succession d'Etats donnée au paragraphe 1 b de l'article 2 est une question importante d'ordre psychologique. Personnellement, M. Kearney continue d'éprouver les mêmes doutes que ceux qu'il avait exprimés quand la Commission a examiné l'article en 1972<sup>6</sup>. La notion d'« administration » ne convient absolument pas dans le contexte d'une succession d'Etats. Le fait pour un Etat de cesser d'exercer certaines activités administratives n'équivaut pas à une succession d'Etats. Le maintien des mots « ou de l'administration » élargirait indûment le champ de la succession d'Etats. M. Kearney se prononce donc pour l'emploi de la formule utilisée au paragraphe 1 b de l'article 2.

62. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial), résumant la discussion relative à l'article 10, constate que des opinions différentes ont été exprimées au sujet de la suggestion tendant à ajouter, à la fin de l'article, les mots « ou changerait radicalement les conditions de l'application de celui-ci » et qu'il est difficile d'apprécier l'importance de l'appui qu'a recueilli cette suggestion. Cependant, comme il s'agit essentiellement d'une question de rédaction, sir Francis estime que l'on peut s'en remettre au Comité de rédaction sur ce point.

63. Pour ce qui est de la formule liminaire proposée, le Rapporteur spécial suggère qu'elle soit placée entre crochets et que la Commission se prononce une fois achevé l'examen des articles pertinents.

64. L'emploi du mot « administration », qui n'est pas un terme technique et qui n'est pas utilisé dans d'autres projets d'articles de la Commission, continue de préoccuper le Rapporteur spécial. Il faudrait s'efforcer de trouver une expression plus appropriée.

65. Le Rapporteur spécial se rend compte qu'en remaniant le début de l'article 10 il excluait peut-être le cas de l'absorption totale. Cependant, il faut reconnaître que le titre de l'article « Transfert de territoire » ne donne pas du tout à penser que le cas de l'absorption totale relève de ses dispositions; le Rapporteur spécial est parti de l'hypothèse qu'il n'en était pas ainsi. C'est là un problème qui devrait être également examiné par le Comité de rédaction.

66. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'autres observations il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 10 au Comité de rédaction pour examen, compte tenu du débat.

*Il en est ainsi décidé* <sup>7</sup>.

La séance est levée à 12 h 55.

<sup>7</sup> Pour la suite du débat, voir 1290<sup>e</sup> séance, par. 26.

## 1269<sup>e</sup> SÉANCE

Vendredi 31 mai 1974, à 10 h 10

Président : M. Endre USTOR

*Présents* : M. Ago, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Elias, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

### Succession d'Etats en matière de traités

(A/CN.4/275 et Add.1 et 2 ; A/CN.4/278 et Add.1 à 3 ; A/8710/Rev.1)

[Point 4 de l'ordre du jour]

(suite)

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :  
DEUXIÈME LECTURE

#### ARTICLE 11

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 11, qui est ainsi libellé :

##### *Article 11*

##### *Position à l'égard des traités de l'Etat prédécesseur*

Sous réserve des dispositions des présents articles, un Etat nouvellement indépendant n'est pas tenu de maintenir en vigueur un traité ni d'y devenir partie du seul fait qu'à la date de la succession d'Etats le traité était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

2. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit que l'article 11 est la clé de voûte de toute la structure de la troisième partie du projet d'articles, qui concerne les Etats nouvellement indépendants. La question de l'effet du principe de l'autodétermination sur ces dispositions est examinée dans le commentaire général qui précède le projet d'articles dans le rapport de la Commission pour 1972 (A/8710/Rev.1, par. 35 à 38). Elle a été également examinée en détail à la Sixième Commission et le Rapporteur spécial lui-même lui a consacré une partie du chapitre II de son premier rapport (A/CN.4/278, par. 24 à 30 et 88 à 92).

<sup>6</sup> *Annuaire...* 1972, vol. I, p. 170, par. 40, et p. 196, par. 46.