Document:-
A/CN.4/SR.1284

Compte rendu analytique de la 1284e 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)

Copyright © Nations Unies

dans une situation de dépendance, le principe de la « table rase » s'appliquerait tandis que, dans les autres cas, ce serait la règle de la continuité qui s'appliquerait, en vertu du principe *pacta sunt servanda*, mentionné par M. Yasseen.

43. Cependant, on s'est généralement accordé à considérer que ce système dualiste avait pour contrepartie la nécessité de reconnaître qu'il subsiste un cas dans lequel la règle de la continuité est inapplicable même si le nouveau sujet de droit international ne vient pas d'émerger d'un état de dépendance, un exemple de ce cas étant le Bangladesh.

44. M. Quentin-Baxter ne pense pas que la différence entre l'article 27 et l'article 28 soit artificielle, étant donné que, dans un cas, il y a une entité qui s'est simplement divisée tandis que, dans l'autre, il y a une partie d'une entité qui s'est détachée de l'entité à laquelle elle appartenait antérieurement et qu'elle a catégoriquement répudiée.

45. La Commission a eu raison d'établir une distinction fondamentale entre le principe de la « table rase » et le principe de la continuité appliqué dans les autres cas. Cependant, il n'est pas nécessaire de prévoir une exception dans le cas d'un Etat qui, en la forme et peut-être en fait, ne sort pas d'un état de dépendance ou de sujétion, mais néanmoins persiste à se considérer sous ce jour au point de refuser d'être considéré comme le successeur de l'entité dont il s'est séparé. La question qui se pose est ici de savoir dans quelle mesure la Commission doit se laisser arrêter par l'impossibilité de formuler une règle qui permettrait de classer automatiquement les cas particuliers dans une catégorie donnée.

46. Il y aura toujours des cas dans lesquels les Etats estimeront qu'ils ont rejeté l'entité à laquelle ils appartenaient antérieurement et des cas dans lesquels ils penseront qu'ils sont la projection ou le prolongement de cette entité. Il y aura toujours des cas, comme celui de l'ancien Empire austro-hongrois, dans lesquels le jugement décisif de la communauté internationale dépendra de l'idée que le nouvel Etat se fera de lui-même. Pour ces raisons, M. Quentin-Baxter ne trouve rien qui laisse à désirer dans la différence établie entre les articles 27 et 28. La conclusion pratique s'impose : la règle de la continuité doit s'appliquer, sauf dans les cas où un état de dépendance vient de prendre fin et dans ceux où le nouvel Etat répudie ce qui, sinon, aurait pu être son héritage.

47. Pour ce qui est du libellé de l'article 27, la seule différence entre l'alinéa *b* et l'alinéa *c* du paragraphe 1 est que, dans un cas, le traité est conclu par l'Etat prédécesseur et que, dans l'autre, le traité a force obligatoire pour l'Etat prédécesseur.

48. L'article 27 doit être considéré comme ayant une application beaucoup plus générale que la seule dissolution d'entités qui, à une époque assez récente, étaient habituellement des unions d'Etats.

49. M. CALLE y CALLE dit que le cas de la dissolution d'un Etat est qualitativement différent de celui de la sécession et il espère qu'il sera fait mention d'une manière quelconque de ces deux possibilités. A son avis, le principe de la continuité est parfaitement logique dans le cas de la dissolution d'un Etat, qui présume l'existence antérieure de cette entité mais la situation est légèrement différente quand un nouvel Etat naît d'une séparation.

50. Au paragraphe 2, il serait peut-être utile de préciser que les Etats qui, le cas échéant, « en conviennent autrement », sont les Etats parties au traité en question.

51. M. EL-ERIAN pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il faut faire une nette distinction entre le cas d'une union d'Etats et celui d'un Etat unitaire. Le cas dont s'occupe la Commission est celui d'un Etat qui constitue une personne internationale unique et, en pareil cas, il n'est pas douteux que l'ancien Etat a disparu et que de nouveaux Etats sont nés; cependant, le Rapporteur spécial ayant indiqué qu'en toute hypothèse la continuité des traités doit être prévue pour les Etats anciens, il est manifestement important de trancher la question de principe qui est en jeu.

52. Dans certains cas, il faut distinguer dissolution et séparation mais cela ne devrait pas soulever de trop nombreuses difficultés. Tous les membres de la Commission reconnaîtront que la création de la République arabe unie en 1958 a été la création d'une nouvelle personne internationale, qui a été acceptée en tant que telle par l'Organisation des Nations Unies. Les deux membres de cette union ont voulu fondre leur identité en une personne unique mais, quand l'union a été dissoute, ils ont adopté une attitude pratique et la Syrie a repris son ancienne identité nationale. De l'avis de M. El-Erian, il convient donc de considérer l'article 27 comme s'appliquant à un Etat unitaire et non à une union d'Etats, étant donné qu'il serait difficile de formuler une règle qui couvrirait toutes les formes d'union susceptibles de se présenter dans la pratique.

53. M. ŠAHOVIĆ se demande si l'alinéa *c* du paragraphe 1 se justifie et s'il y a lieu d'établir une distinction entre le cas visé par cet alinéa et le cas visé par l'alinéa *b*. Les deux situations sont en effet analogues puisqu'il s'agit d'une partie déterminée du territoire de l'Etat prédécesseur, et la même règle s'applique dans les deux cas, puisque le traité reste en vigueur à l'égard de cette partie seulement du territoire de l'Etat prédécesseur. Peut-être serait-il nécessaire de reconsidérer ce point.

La séance est levée à 18 heures.

1284e SÉANCE

Mardi 25 juin 1974, à 10 h 10

Président : M. Endre USTOR

Présents : M. Ago, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. El-Erian, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Thiam, 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 6 ; A/8710/Rev.1)

[Point 4 de l'ordre du jour]

(suite)

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : DEUXIÈME LECTURE

ARTICLE 27 (Dissolution d'un Etat) *(suite)* ET ARTICLE 28

1. Le PRÉSIDENT note que la Commission n'a pas achevé l'examen de l'article 27 mais qu'elle semble être d'avis qu'il convient d'examiner cet article conjointement avec l'article 28. Il invite donc le Rapporteur spécial à présenter l'article 28, qui est ainsi libellé :

Article 28

Séparation d'une partie d'un Etat

1. Si une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et devient un Etat distinct, tout traité qui, à la date de la séparation, était en vigueur à l'égard de cet Etat continue d'avoir force obligatoire pour lui à l'égard du reste de son territoire, à moins

a) qu'il n'en soit autrement convenu; ou

b) qu'il ne ressorte du traité ou de son objet et de son but que le traité était destiné à ne s'appliquer qu'au territoire qui s'est séparé de cet Etat, ou que la séparation n'ait pour effet de transformer radicalement les obligations et les droits prévus dans le traité.

2. En pareil cas, l'Etat distinct issu de la séparation est considéré comme ayant la même position qu'un Etat nouvellement indépendant en ce qui concerne tout traité qui, à la date de la séparation, était en vigueur à l'égard du territoire relevant désormais de sa souveraineté.

2. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit que, compte tenu de la discussion dont l'article 27 a fait l'objet, il paraît souhaitable de soulever la question de la relation existant entre l'article 28 et la troisième partie du projet. Il faudrait également examiner la définition de l'Etat nouvellement indépendant donnée au paragraphe 1 *f* de l'article 2, question qui a été soulevée par les Gouvernements de la France et du Royaume-Uni (A/CN.4/278/Add.5, par. 406 et 407).

3. D'aucuns ont suggéré que les dispositions de l'article 28 soient intégrées dans la troisième partie, ce qui serait techniquement possible, moyennant une modification de la définition de l'Etat nouvellement indépendant; cependant, ainsi qu'il l'a signalé au paragraphe 413 de son rapport, le Rapporteur spécial demeure convaincu qu'il serait préférable, dans le projet d'articles à l'examen, de maintenir l'article 28 sous forme de disposition distincte, à moins qu'en cours de débat il ne se résorbe dans l'article 27.

4. Compte tenu de la discussion antérieure, le Rapporteur spécial a peu de chose à ajouter au sujet de l'article 28. Il appuie la proposition du Gouvernement néerlandais (*ibid.*, par. 414) tendant à aligner l'alinéa *b* du paragraphe 1 sur l'article 29 de la Convention de Vienne en ces termes : « *b*) A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité *ou ne soit par ailleurs établie...* ».

5. Il faudrait également prendre en considération le cas mixte où, par exemple, trois parties de trois Etats s'en séparent et s'unissent ensuite pour former un seul Etat.

6. M. MARTÍNEZ MORENO dit que le point qui semble réclamer le plus d'attention au cours de l'examen des articles 27 et 28 est de savoir s'il existe, en fait, une différence entre la dissolution et la séparation. D'après les définitions données par les dictionnaires, il semble qu'il y ait une différence notable, encore que la question vraiment importante soit de savoir sous quel angle l'Etat successeur est, dans chaque cas, disposé à considérer le traité.

7. On a fait valoir que dans le cas d'une dissolution d'Etat les traités que celui-ci a conclus devraient demeurer en vigueur en vertu de la continuité *de jure*, alors que dans le cas d'une séparation le principe de la « table rase » s'opposerait à une telle continuité. A l'appui de cet argument on a invoqué le fait que, dans le cas d'une dissolution, l'Etat a participé au traité en tant que partie alors que, dans le cas d'une séparation, l'Etat nouvellement indépendant a probablement été une colonie avant la séparation et ne pouvait en tant que telle être partie au traité.

8. M. Martínez Moreno a l'impression qu'il y a parfois deux cas distincts de dissolution : l'Empire austro-hongrois en fournit un exemple. L'Autriche qui avait été le siège du gouvernement central et du pouvoir souverain a, après la dissolution de l'Empire, conservé son identité au point de pouvoir affirmer qu'elle considérait certains traités comme restant en vigueur. La Tchécoslovaquie, par contre, est composée de plusieurs anciens territoires de l'Empire dont il n'est pas certain qu'aucun ait jamais participé à des traités. La Hongrie se trouve probablement dans une situation analogue.

9. De l'avis de M. Martínez Moreno, la différence essentielle réside dans les droits des tierces parties au traité. Dans le cas de la dissolution d'un Etat, l'obligation de l'Etat successeur peut, comme l'a dit M. Yasseen, être considérée comme une conséquence du principe *pacta sunt servanda*. Dans le cas de la séparation la situation est différente car le nouvel Etat devrait aborder sa nouvelle existence libre de toutes obligations conventionnelles. M. Martínez Moreno juge donc nécessaire de maintenir la distinction entre les articles 27 et 28.

10. M. Martínez Moreno constate que, dans leur quasi-totalité, les exemples donnés dans le commentaire de l'article 27 (A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C) ont trait aux « unions d'Etats ». Il convient d'utiliser cette expression avec la plus grande circonspection. Dans son cinquième rapport, sir Humphrey Waldock en a donné la définition suivante : « L'expression « union d'Etats » désigne une union, fédérale ou autre, formée par la réunion de deux ou plusieurs Etats qui constituent dès lors des entités politiques distinctes de l'Etat unifié ainsi formé, exerçant dans leurs territoires respectifs les pouvoirs exécutifs prescrits par la constitution [1]. »

11. Il y a cependant de nombreux auteurs qui ne souscriraient pas à cette définition. Il faudrait clarifier la question dans le commentaire car il n'est pas évident dans tous les cas qu'il peut y avoir dissolution quand il y a union d'Etats. M. Martínez Moreno cite l'exemple de la Confédération d'Amérique centrale de 1823, formée par l'ancienne capitainerie générale du Guatemala, qui de son côté comportait de multiples subdivisions administratives. En 1838, la Confédération a été dissoute et son territoire a été divisé en cinq Etats distincts.

[1] Article 1er, par. 1, *h*, reproduit à l'*Annuaire... 1972*, vol. II, p. 20.

12. Enfin, M. Martínez Moreno approuve la suggestion des Pays-Bas tendant à aligner le paragraphe 1 *b* de l'article 28 sur l'article 29 de la Convention de Vienne sur le droit des traités [2].

13. M. OUCHAKOV ne pense pas que, comme d'aucuns l'ont dit, on puisse se passer de l'article 28 en donnant une définition différente de l'expression « Etat nouvellement indépendant ». A son avis, cela est impossible en raison de la nécessité de prévoir, comme le fait le paragraphe 1, la situation du reste du territoire de l'Etat initial. Il faudra également prendre en considération le cas où un Etat est formé de trois territoires ou davantage qui, après s'être séparés d'un autre Etat, se sont réunis pour former une union.

14. On a dit qu'un Etat pouvait, dans certaines circonstances, décider qu'il n'y avait pas succession en matière de traités, du fait même de la séparation. M. El-Erian a dit que la question de savoir s'il y avait eu séparation ou dissolution pouvait être tranchée de façon pragmatique. M. Ouchakov, pour sa part, estime que la question doit être envisagée du point de vue de l'autre partie ou des autres parties au traité. En cas de dissolution, le traité peut être considéré comme demeurant en vigueur en vertu du principe de la continuité *ipso jure*. Toutefois, si le nouvel Etat soutient qu'il n'y a pas dissolution mais séparation, il peut invoquer le principe de la « table rase » et affirmer qu'il n'est lié par aucune obligation conventionnelle; dans le cas d'un traité commercial, une telle attitude risque d'avoir des conséquences graves pour l'autre Etat partie.

15. Qui décidera s'il y a eu dissolution ou séparation? Si un Etat se scinde en deux parties ayant à peu près les mêmes dimensions, qui décidera quelle partie s'est détachée de l'autre? Les difficultés que soulèvent les articles 27 et 28, eu égard notamment à la définition de la dissolution et de la séparation, sont, de l'avis de M. Ouchakov, quasi insurmontables. Il paraît impossible de décider, d'un point de vue purement juridique, à quoi on a affaire dans une situation donnée, encore que la question puisse toujours être tranchée par la pratique comme dans le cas du Bangladesh.

16. M. Ouchakov pense qu'il vaudrait mieux fusionner les articles 27 et 28 en un article unique.

17. M. TSURUOKA dit que la Commission doit chercher, avant tout, à maintenir un ordre juridique équitable pour la communauté internationale. Elle a eu raison, à cet égard, d'adopter le principe de la continuité des traités pour les cas normaux de succession, car le nouvel Etat doit veiller au maintien de l'ordre juridique existant, dans son propre intérêt et dans celui de la communauté internationale tout entière. Elle a eu raison également d'adopter le principe de la « table rase » pour certains cas particuliers, comme les colonies, les protectorats et les territoires sous mandat, afin de préserver l'équité sans laquelle l'ordre juridique n'aurait pas de valeur.

18. L'important est donc de bien définir ce qu'il faut entendre par « Etat nouvellement indépendant ». Cette définition, de l'avis de M. Tsuruoka, doit reposer sur deux critères : la nouveauté de l'Etat et la situation dans laquelle se trouvait le territoire avant son accession à l'indépendance. Si la population du territoire n'avait pas une part suffisante à l'exercice de la souveraineté, il est assurément normal que le nouvel Etat bénéficie du principe de la « table rase ». Ces deux critères — nouveauté et situation préexistante — doivent donc entrer en ligne de compte dans la définition de l'« Etat nouvellement indépendant ».

19. M. CALLE y CALLE dit que, bien que d'aucuns puissent soutenir qu'on se livre un peu à un exercice d'école en essayant de distinguer la séparation de la dissolution, il est convaincu pour sa part qu'il s'agit de deux cas différents. S'il y a dissolution, l'Etat prédécesseur disparaît, quand bien même, en un sens, il survivrait dans les entités qui émanent de lui. S'il y a séparation, par contre, un nouvel Etat naît, mais l'Etat dont il s'est séparé poursuit son existence. M. Calle y Calle estime donc qu'il faut conserver les deux articles distincts 27 et 28.

20. A son avis, l'article 28 part de deux hypothèses. Premièrement, une séparation peut donner naissance non seulement à un nouvel Etat mais à plusieurs; deuxièmement, un nouvel Etat peut être formé de parties qui se sont séparées de plusieurs autres Etats. Un cas type est celui de la Pologne qui a été constituée à partir de territoires relevant de la souveraineté de trois Etats différents, à savoir l'Empire austro-hongrois, la Russie et l'Allemagne. En pareil cas, le nouvel Etat hériterait d'un très grand nombre de traités et il n'est que logique de le placer dans la même situation que les « Etats nouvellement indépendants » et d'appliquer le principe de la « table rase ».

21. M. REUTER estime que la distinction entre les situations envisagées par l'article 27 et par l'article 28 n'est pas purement académique. Il suffit, pour s'en convaincre, de prendre par analogie une hypothèse de droit interne — celle, par exemple, d'un schisme dans une église ou dans une association syndicale. Dans le cas d'un syndicat ouvrier, en effet, si une minorité quitte l'association pour fonder une autre entité, l'ancienne et la nouvelle entité se disputeront non seulement le droit au nom, mais aussi la possession des biens de l'association. Car si, dans le cas d'une dissolution, les biens doivent être partagés, il n'en est pas de même dans le cas d'une sécession.

22. M. Reuter attire, à cet égard, l'attention de la Commission sur la gravité de la décision qu'elle est appelée à prendre, non pas, peut-être, en ce qui concerne le droit des traités proprement dit, mais en ce qui concerne le droit de la succession d'Etats, qu'elle a divisé en deux sujets de manière plus ou moins arbitraire. En effet, en ce qui concerne la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, la distinction entre les deux hypothèses est essentielle.

23. M. Reuter fait observer, à ce propos, qu'il existe des problèmes de succession d'Etats relatifs à la première guerre mondiale qui ne sont pas encore réglés. Il ne faut donc pas se contenter de nier le problème, car le problème existe et il s'agit d'un problème très difficile. La Commission peut-elle éviter de le résoudre dans le cadre du droit des traités? Oui, si après avoir examiné le problème, elle décide que, dans les deux cas, en ce qui concerne la suc-

[2] 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.

cession aux traités — et la succession aux traités seulement — la situation est la même.

24. Si elle décide que le même régime s'applique dans les deux cas, elle n'a pas à poser le problème ni à le résoudre. Pourtant, même si telle est la position adoptée, M. Reuter préférerait, pour éviter toute ambiguïté, que la Commission mentionne les deux hypothèses et indique que le régime est le même dans l'une et dans l'autre — car les deux hypothèses existent. Si, par contre, la Commission arrive à la conclusion que les deux hypothèses appellent deux solutions différentes, elle doit alors maintenir les deux articles et donner, par une formule, une idée au moins du principe qui commande le choix entre les deux solutions.

25. Etant donné la complexité de la question et la diversité des situations concrètes qui peuvent se présenter, M. Reuter pense, comme M. Ouchakov, que la Commission se trouve là dans une situation très embarrassante. Tout ce qu'elle peut affirmer, à son avis, c'est que seules les circonstances de droit et de fait permettent de déterminer si un Etat a le droit de prétendre être identique à l'Etat antérieur qui a subi la modification. Ce qui est en cause, en effet, c'est le maintien de l'identité d'un Etat à travers certaines mutations.

26. M. Reuter propose donc que la Commission s'attache d'abord à la question de savoir si le régime est le même dans les deux hypothèses. Si c'est le cas, elle n'a aucun problème à résoudre. Si, par contre, le régime n'est pas le même, il lui faudra non seulement maintenir les deux articles, mais indiquer que c'est d'après l'ensemble des circonstances de droit et de fait qu'on peut juger si un Etat est identique à l'Etat prédécesseur et si, par conséquent, on se trouve dans l'hypothèse de la séparation, et non pas de la dissolution.

27. M. RAMANGASOAVINA partage la façon de voir de M. Martínez Moreno sur la question de la dissolution. Lorsque la Commission a rédigé le projet d'articles, elle avait présentes à l'esprit la question de l'union d'Etats et l'éventualité de la dissolution d'une telle union. Considéré sous cet angle, l'article 27 se justifie; dans la mesure où il s'agit uniquement de la dissolution d'une union de deux ou plusieurs Etats, la question est simple, car chaque élément de l'union avait une vie internationale distincte. Cependant la dissolution n'est pas seulement la séparation volontaire d'Etats membres d'une union; elle peut être aussi la désintégration d'une union résultant d'un conflit armé où l'Etat prédécesseur a fait l'objet d'une destruction à la suite, par exemple, d'une capitulation sans conditions et a vu ses institutions disparaître.

28. On peut alors se demander dans quelle mesure chacun des éléments de l'ancien Etat, devenus indépendants les uns des autres, doit assumer la succession de l'Etat prédécesseur. Ainsi, dans le cas du Royaume des Pays-Bas, composé actuellement des Pays-Bas proprement dits, des Antilles néerlandaises et de Surinam, il est évident que, lorsque les Antilles et Surinam deviendront indépendants, il ne s'agira pas d'Etats ayant composé une union et qui, par conséquent, doivent assumer *ipso jure* la succession des traités conclus par l'Etat prédécesseur. De même, dans le cas du Portugal qui, par une fiction juridique, a toujours considéré ses provinces d'outre-mer comme partie intégrante de l'Etat portugais, il est bien certain que, lorsque ces provinces deviendront indépendantes, on ne pourra pas parler d'Etats ayant composé une union. Il s'agit donc là d'une distinction très difficile à faire.

29. Le cas de Taïwan est particulièrement complexe à cet égard, car, d'après les traités conclus à l'issue de la seconde guerre mondiale, l'île de Taïwan fait partie intégrante du territoire chinois, bien qu'elle ait eu une vie internationale tout à fait distincte de celle de la Chine. Si Taïwan devient indépendant, s'agira-t-il d'une partie qui s'est détachée d'un ensemble pour devenir un Etat nouvellement indépendant, ou d'un élément d'une union — union qui n'a jamais existé du point de vue international ?

30. La Tanzanie pose également un problème difficile, car elle résulte de l'union de deux Etats — le Tanganyika et Zanzibar — dont on ne peut pas dire qu'ils ont eu une existence internationale distincte, car ils étaient indépendants depuis très peu de temps lorsqu'ils ont décidé de s'unir. Si ces deux pays se séparent, s'agira-t-il d'une dissolution d'union, ou l'un des deux pays sera-t-il considéré comme un Etat nouvellement indépendant ? Le problème n'est pas toujours aussi facile à résoudre que dans le cas de la République arabe unie car, lorsqu'il y a union, il y a souvent, en fait, un pays qui joue le rôle de chef de file par rapport aux autres et qui continuera donc la vie internationale de l'union après la séparation des autres parties de celle-ci. Il est donc normal d'appliquer à ce pays le principe de la continuité des traités et de considérer les autres parties de l'Union comme des pays nouvellement indépendants.

31. Après avoir étudié le cas des Etats nouvellement indépendants, la Commission se trouve donc en présence d'autres Etats qui pourraient naître à la vie internationale sans avoir été à proprement parler des pays dépendants. M. Ramangasoavina se demande s'il faut maintenir l'article 28 ou s'il ne vaudrait pas mieux l'intégrer dans la troisième partie du projet, quitte à modifier la définition de l'expression « Etat nouvellement indépendant ».

32. M. HAMBRO tient à dire qu'il juge important de maintenir les articles 27 et 28 séparés, ainsi que la Commission en a déjà décidé à l'issue d'un débat approfondi. La distinction revêtira aussi une grande importance lors de l'examen du rapport de M. Bedjaoui.

33. M. KEARNEY dit qu'il lui paraît se dégager de la discussion qu'il sera nécessaire de maintenir la distinction entre dissolution et séparation sous une forme ou une autre, indépendamment de la décision que prendra la Commission soit de maintenir l'article 28, soit de le fusionner avec l'article 27, soit de le supprimer purement et simplement. Il s'associe donc à ceux des membres de la Commission qui sont favorables au maintien de cette distinction, qui n'est pas purement académique mais peut soulever des questions de fond pour de nombreux pays. Il ne faut cependant pas perdre de vue que, quelle que soit la distinction établie, des désaccords surgiront inévitablement quand il s'agira de savoir si cette distinction a été convenablement appliquée.

34. M. Kearney suggère donc que la Commission envisage de prévoir dans le projet une procédure de règlement des litiges.

35. M. BILGE estime, pour sa part, qu'il y a une différence entre la dissolution et la séparation. M. Reuter a bien souligné la clé de cette différence en montrant que, dans la séparation, l'Etat successeur garde son identité essentielle, même si son nom ou les limites de son territoire changent. Mais le cas du démembrement, par exemple, relève-t-il de la séparation ? M. Bilge estime que, sous sa forme actuelle, l'article 28 ne couvre pas ce cas et qu'il faudrait peut-être en modifier le texte. Le démembrement est, en effet, un cas limite de séparation, puisqu'il s'agit non seulement de la séparation d'une partie, mais de toutes les parties d'un Etat, à l'exception de l'Etat originel. M. Bilge pense donc que, si la Commission décide de ne pas consacrer un article distinct au cas du démembrement, elle devrait du moins élargir la portée de l'article 28 pour tenir compte de ce cas, car, dans le démembrement, l'Etat originel garde son identité réelle — selon le critère essentiel formulé par M. Reuter.

36. M. Bilge estime, pour sa part, que les deux hypothèses de la dissolution et de la séparation, qu'envisagent les articles 27 et 28, appellent des solutions différentes. Dans l'hypothèse envisagée à l'article 27, il y a, de la part des Etats devenus indépendants, une sorte de responsabilité collective à l'égard des traités conclus avant la dissolution. La règle adoptée dans le cas de l'article 27 doit donc reposer sur le principe de la continuité. Par contre, dans le cas de l'Etat visé au paragraphe 2 de l'article 28, on peut se demander s'il faut faire une distinction selon que la partie qui s'est séparée était un territoire dépendant ou indépendant. Il s'agit là d'un problème difficile, car il existait non seulement des territoires coloniaux, mais aussi des territoires semi-coloniaux.

37. M. Bilge pense donc que ce n'est pas cet aspect de la question qui peut donner à la Commission la clé de la règle à adopter au paragraphe 2. L'important, c'est que, en se séparant de l'Etat prédécesseur, le nouvel Etat exprime sa volonté d'autodétermination. La Commission peut donc adopter, dans ce cas, une règle différente de celle de l'article 27, en considérant que l'Etat issu de la séparation, même s'il ne s'agit pas nécessairement d'un Etat nouvellement indépendant, se trouve dans une situation analogue à celle d'un Etat nouvellement indépendant et qu'on peut donc lui conférer un statut similaire. C'est ce qu'il faudrait souligner dans le commentaire.

38. M. OUCHAKOV insiste sur le fait qu'il est parfois difficile, dans la pratique, de distinguer les cas de dissolution des cas de séparation pour déterminer le sort des traités. La République fédérale d'Allemagne et la République démocratique allemande ont toutes deux prétendu succéder à l'Etat allemand dont elles sont issues et peut-être chacune considère-t-elle l'autre comme une partie séparée de cet ancien Etat. Il est extrêmement difficile d'établir si ces pays sont nés par dissolution ou par séparation. Il en est de même pour les républiques de l'Union soviétique nées après la Révolution d'octobre. En théorie, on peut les ranger dans l'une ou l'autre catégorie mais, en pratique et pour ce qui est des traités, il faudrait les considérer comme résultant de la dissolution de la Russie tsariste car elles ont toutes reconnu le principe de la succession.

39. Les mêmes difficultés se présentent en matière de succession aux bien d'Etat. D'ailleurs, il peut être dans l'intérêt d'un Etat d'être considéré comme séparé de l'ancien Etat en ce qui concerne les traités et comme issu de la dissolution de cet Etat en ce qui concerne la succession à ses biens.

40. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, souhaite répondre brièvement à l'observation faite par M. Martínez Moreno au sujet des différentes attitudes adoptées, après la première guerre mondiale par l'Autriche, la Hongrie, la Tchécoslovaquie, pour ce qui est de la succession en matière de traités.

41. Jusqu'en 1918, la Monarchie double d'Autriche-Hongrie était une union d'Etats considérée par la Hongrie comme une union de couronnes purement personnelle mais par l'Autriche comme une union réelle. Après la dissolution de ce qui avait été jusqu'alors un empire pour l'Autriche et un royaume pour la Hongrie, ce dernier pays a perdu les deux tiers de son territoire. Pendant les deux décennies qui ont suivi, des sentiments d'irrédentisme ont prévalu en Hongrie et l'on a soutenu l'idée que le Royaume de Hongrie n'avait pas disparu, d'où la tendance générale à maintenir en vigueur, pour la Hongrie d'après 1919, les traités qui avaient eu précédemment force obligatoire pour l'ancien Royaume de Hongrie aux jours de l'union avec l'Autriche.

42. La position de l'Autriche après 1919 a été assez différente. Ce pays avait lui aussi perdu une grande partie de son territoire mais il n'était pas animé par un esprit irrédentiste. Le Gouvernement autrichien de l'époque a donc adopté une attitude prudente quant à la question de la succession aux traités et n'a pas fait de déclaration générale de continuité. Il a examiné chaque traité qui liait précédemment l'Empire autrichien, selon ses mérites, afin de déterminer s'il devait continuer à le considérer comme ayant force obligatoire pour la République d'Autriche.

43. Quant à la Tchécoslovaquie, elle a été constituée en 1918, principalement par la réunion de la Bohême-Moravie, qui faisait anciennement partie de l'Empire autrichien, et de la Slovaquie, qui faisait antérieurement partie du Royaume de Hongrie. La Tchécoslovaquie s'est considérée comme une nation libérée de l'oppression étrangère et a déclaré qu'elle n'était liée par aucun des anciens traités de l'Autriche-Hongrie. En fait, elle s'est placée dans la position d'un Etat nouvellement indépendant aux termes du projet d'articles à l'examen.

44. Lors de l'examen des articles 27 et 28, il faut avoir présent à l'esprit le grand principe qui régit la succession d'Etats en matière de traités et selon lequel les relations conventionnelles existantes doivent être maintenues, sous réserve qu'elles aient été nouées conformément aux principes établis du droit international. Le principe général de la continuité est évidemment assorti, dans le droit général des traités, de la règle relative au changement fondamental de circonstances qui figure à l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. La question du changement fondamental de circonstances est tout particulièrement pertinente dans les cas dont traitent les articles 27 et 28 du projet à l'examen.

45. Cependant, le principe général de la continuité fait aussi l'objet d'une exception très importante, prévue dans le projet, en faveur des Etats nouvellement indépendants; en vertu de la règle de la « table rase » ces Etats sont

libres de décider qu'ils succéderont ou non aux traités conclus par un Etat prédécesseur.

46. La principale raison de ce traitement spécial réservé aux Etats nouvellement indépendants est clairement énoncée dans le rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/278/Add.5 par. 401). Quand il y a dissolution d'un Etat, la règle normale de la continuité s'applique parce que, comme le Rapporteur spécial l'a écrit, « on peut présumer » que le traité « a été conclu avec le consentement de la population de toutes les parties de l'Etat » agissant par l'intermédiaire de ses organes constitutionnels. Cette présomption, ajoute-t-il, ne s'applique pas à la situation fort différente « d'un territoire dépendant qui, encore qu'il puisse être consulté sur la portée du traité, ne joue normalement aucun rôle dans le gouvernement effectif de l'Etat intéressé et ne saurait par conséquent être considéré comme responsable de la conclusion du traité en tant que tel ».

47. A la lumière de ces considérations, la Commission doit décider de la solution à apporter dans les cas envisagés aux articles 27 et 28. Il faudrait s'appuyer sur la logique, étant donné que, comme il est indiqué dans les commentaires relatifs aux articles, les précédents en la matière ne sont pas très concluants. Le premier problème qui se pose est de savoir si l'on peut établir une distinction entre le cas de la dissolution d'un Etat et celui de la séparation d'une partie d'un Etat. M. Ustor ne voit pas quant à lui d'objection à l'établissement d'une distinction mais il s'oppose fermement à ce que l'on prévoie des régimes différents dans les deux cas. Les situations envisagées par les articles 27 et 28 diffèrent peu l'une de l'autre. De plus, la différence n'est pas toujours perceptible dans la pratique. M. Ustor préconise donc l'adoption d'une règle uniforme dans les deux cas.

48. Sous leur forme actuelle, les articles créent deux régimes différents. A l'article 28, la véritable règle de succession est énoncée non pas au paragraphe 1 mais au paragraphe 2. Cette règle repose sur l'hypothèse que la partie du territoire d'un Etat qui s'est séparée se considère comme libérée des liens qui lui avaient été imposés injustement dans le passé. M. Ustor considère qu'une situation analogue peut se présenter également après la dissolution d'un Etat. Un ou plusieurs mouvements séparatistes peuvent provoquer la dissolution d'un Etat dans des conditions très semblables à celles de la sécession d'une partie d'un Etat.

49. Ces deux cas devraient donc être régis par le même principe général de la continuité. La règle actuellement énoncée au paragraphe 2 de l'article 28 apparaîtra alors comme une exception; elle ne s'appliquera que dans les cas où il sera suffisamment établi que la partie du territoire d'un Etat qui s'est séparée, ou qui est devenue indépendante après la dissolution, exerçant ainsi son droit à l'autodétermination, s'était trouvée antérieurement dans une position semblable à celle d'un territoire dépendant. Cette exception s'appliquerait dans les cas où l'Etat nouvellement formé peut prétendre, ainsi que la Tchécoslovaquie l'a fait en 1918-1919, qu'il n'a pris aucune part à la conclusion des anciens traités et ne doit donc pas être considéré comme lié par eux. M. Ustor estime que ce serait là une meilleure solution que de tenter de modifier la définition de l'« Etat nouvellement indépendant ». Il est éminemment souhaitable de réserver cette définition aux cas de décolonisation. La formule que préconise M. Ustor repose sur l'idée qu'il devrait toujours y avoir une très forte présomption de continuité des relations conventionnelles et que cette présomption ne devrait pouvoir être réfutée que lorsqu'il existe des preuves décisives d'un état antérieur de dépendance.

50. M. YASSEEN dit qu'il partage le point de vue du Président. Il a déjà exprimé son avis sur l'article 28 lors de l'examen de l'article précédent [3]. D'une manière générale, il n'existe pas, entre les cas de dissolution et les cas de séparation, de différence de nature qui justifie l'application de régimes différents à ces deux catégories.

51. Le principe ne devrait cependant pas être absolu et les exceptions prévues au paragraphe 2, *b* de l'article 27 pourraient être développées. Le membre de phrase « si la dissolution a pour effet de changer radicalement les conditions de l'application du traité » pourrait être remplacé par une référence aux « circonstances de la séparation », qui indiquerait qu'en se séparant la partie considérée entendait se soustraire à une oppression ou à une situation de quasi-dépendance. Si les exceptions étaient convenablement formulées, les cas de dissolution et les cas de séparation pourraient être soumis à un régime unique.

52. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit qu'il est très difficile de résumer la discussion approfondie, subtile et complexe à laquelle ont donné lieu les articles 27 et 28.

53. La différence de principe entre la dissolution d'un Etat et la séparation d'une partie d'un Etat a été très clairement formulée et admise par la grande majorité des membres de la Commission. Cependant, la question de savoir si cette distinction peut être utilement appliquée dans la pratique a été très débattue. Cette question soulève les problèmes très délicats de l'identité du futur Etat et de l'ancien Etat et de la classification des cas particuliers.

54. Au stade actuel du cours de l'histoire, sir Francis Vallat est enclin à se ranger à l'avis du précédent Rapporteur spécial qui a dit que les événements intéressant la République démocratique allemande étaient encore trop proches pour qu'on tente d'en tirer des conclusions [4]. L'exemple illustre néanmoins les subtilités et les difficultés du problème. Si l'on considère la reddition totale de l'Allemagne en 1945 et la répartition des pouvoirs souverains sur son territoire entre les quatre puissances occupantes, la situation apparaît beaucoup plus complexe qu'une dissolution ou qu'une séparation d'une partie d'un Etat. Il n'est pas exagéré de dire qu'à l'arrière-plan de cette situation, il y a vingt-cinq ans d'histoire et qu'il est impossible de traiter d'un cas aussi difficile sur la base d'une simple classification. L'enseignement à tirer de cet exemple est évidemment qu'il serait malavisé de chercher à prévoir tous les cas susceptibles de se présenter dans l'histoire. Mieux vaut adopter une classification comparativement simple et laisser à la pratique le soin de combler les lacunes.

55. Il y a aussi la question de savoir si la distinction entre la dissolution d'un Etat et la séparation d'une partie d'un Etat doit avoir une incidence sur la solution adoptée.

[3] Voir séance précédente, par. 24.

[4] Voir *Annuaire... 1972*, vol. I, p. 233, par. 51.

M. Tammes a demandé instamment que la dissolution soit traitée davantage comme une séparation; M. Ouchakov a préconisé de traiter la séparation comme une dissolution et les autres membres de la Commission ont exprimé des avis intermédiaires. Cependant, la majorité des membres de la Commission est disposée à maintenir la distinction et le traitement distinct des deux cas auxquels correspondent les articles 27 et 28.

56. Cela étant, le véritable problème semble être de savoir où et comment établir une ligne de démarcation entre les cas envisagés dans les deux articles. Sir Francis Vallat pense que la Commission, dans son ensemble, s'oriente dans la direction indiquée par M. Ustor : il faudrait accorder plus d'attention au principe de la continuité, sous réserve qu'une partie du territoire d'un Etat qui s'en est séparée puisse bénéficier d'un traitement spécial, par analogie avec l'Etat nouvellement indépendant.

57. La difficulté de cette formule serait de trouver un critère pour l'application du traitement spécial et il faut admettre qu'il sera plus difficile d'appliquer ce critère, quel qu'il soit, que de faire la distinction entre séparation et dissolution.

58. Dans tous les cas de ce genre, il est indispensable de ne pas perdre de vue la réalité des faits. Souvent, un territoire dépendant a possédé un gouvernement autonome bien avant d'accéder à l'indépendance et aucun traité ne lui a été appliqué sans son consentement. Le Rapporteur spécial songe à un très grand nombre d'anciens territoires dépendants qui, pendant leur période de dépendance, ont eu réellement leur mot à dire lors de l'adoption des traités qui leur ont été étendus, dans des conditions dans lesquelles le Pays de Galles, par exemple, ne participe pas à la conclusion des traités par le Royaume-Uni. Si les règles rédigées par la Commission ne tenaient pas compte de ces faits, elles risqueraient de rester plus tard lettre morte.

59. Le PRÉSIDENT propose que les articles 27 et 28 soient renvoyés au Comité de rédaction pour que celui-ci les examine en tenant compte du débat.

Il en est ainsi décidé [5].

La séance est levée à 12 h 40.

[5] Pour la suite du débat, voir 1296e séance, par. 2.

1285e SÉANCE

Jeudi 27 juin 1974, à 10 h 10

Président : M. Endre USTOR

Présents : M. Ago, M. Calle y Calle, M. El-Erian, M. Elias, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Thiam, 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 6 ; A/CN.4/L.206 ; A/CN.4/L.209 ; A/8710/Rev.1)

[Point 4 de l'ordre du jour]

(suite)

PROJET D'ARTICLES PROPOSÉ PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le titre de la première partie du projet d'articles et les titres et textes de l'article 1er et des articles 3, 4, 5, 6, 6 *bis*, 7, 8 et 9 adoptés par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.209).

2. Conformément à la pratique habituelle de la Commission, les décisions prises au sujet des dispositions présentées par le Comité de rédaction seront sans préjudice d'une « mise au point » définitive du projet d'articles dans son ensemble, à laquelle le Comité de rédaction procédera à la fin de ses travaux.

ARTICLES PREMIER, 3 ET 4 [1]

3. M. HAMBRO (Président du Comité de rédaction) dit que, avant de présenter les articles 1er, 3 et 4, il voudrait exposer la méthode qu'il entend suivre. La Commission procède à la deuxième lecture du projet et tous les articles qu'elle examine ont déjà été adoptés en première lecture en 1972. Le Président du Comité de rédaction juge donc inutile de sa part de faire aucune observation sur ceux des articles que le Comité de rédaction a adoptés sans modification, mais il expliquera bien entendu toute recommandation faite par le Comité au sujet du commentaire d'un article.

4. Cela dit, le Président du Comité attire l'attention sur un point de rédaction qui intéresse l'ensemble du projet. En 1972, la Commission, suivant en cela le précédent de la Convention de Vienne sur le droit des traités, a décidé que les alinéas d'un article qui ne constituaient pas une phrase grammaticale complète commenceraient par une minuscule. En 1972, cette décision de la Commission a été respectée dans le texte miméographié des articles adoptés. Cependant, dans le texte imprimé dont la Commission est actuellement saisie (A/8710/Rev.1), les minuscules au début des alinéas ont été malheureusement remplacées par des majuscules. Les imprimeurs ont simplement suivi certaines instructions générales du Service de la rédaction et des documents officiels du Secrétariat.

5. Le Comité de rédaction considère que la décision prise en 1972 était conforme à l'usage et il a en conséquence rétabli toutes les minuscules. Cela ne constitue pas un changement, mais bien plutôt un retour à la présentation de 1972, si bien que le Président du Comité de rédaction ne mentionnera pas les cas particuliers dans lesquels la correction a été apportée.

6. Le Comité de rédaction a différé l'examen de deux questions. La première est celle du titre du projet d'articles dans son ensemble; la seconde est celle du libellé de l'article 2 (Expressions employées), qui selon la pratique

[1] Pour les débats antérieurs, voir 1264e séance, par. 43 et 1266e séance, par. 1 à 11.