

Document:-
A/CN.4/SR.1659

Compte rendu analytique de la 1659e séance

sujet:
Succession d'Etats dans les matières autres que les traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1981, vol. I

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

la simple valeur économique et sont étroitement liées à l'histoire et à la personnalité des Etats. C'est pourquoi les membres de la Sixième Commission de l'Assemblée générale ont demandé qu'une section spéciale consacrée aux archives d'Etat soit introduite dans le projet.

41. Sir Francis VALLAT tient à exprimer son admiration au Rapporteur spécial, qui, après avoir présenté à la Commission une série de douze rapports d'un intérêt historique majeur, lui a soumis à la session en cours, dans un remarquable rapport, un projet d'articles bien pensé et équilibré.

42. Sir Francis estime, comme le Rapporteur spécial, qu'il convient de modifier le titre du projet d'articles ainsi que le texte de l'article 1^{er}. Toutefois, pour sa part, il inverserait l'ordre des choses. Ce qui importe, c'est que l'article 1^{er} indique exactement quelle est la portée des projets d'articles, lesquels traitent des biens d'Etat, des archives d'Etat et des dettes d'Etat, à l'exclusion des autres matières susceptibles d'être affectées par une succession d'Etats. Cela étant, le libellé de l'article 1^{er} doit correspondre à la teneur du projet d'articles, et le bon sens veut que le titre du projet soit rédigé en conséquence.

43. M. OUCHAKOV pense qu'il serait souhaitable de préparer la rédaction de la clause de sauvegarde à ce stade des travaux, et il soumet à la réflexion du Rapporteur spécial la formule ci-après, qui pourrait éventuellement servir de point de départ à l'élaboration de la disposition pertinente :

« Rien dans les présents articles n'est considéré comme préjugant en quoi que ce soit aucune question relative aux effets de la succession d'Etats dans des matières autres que celles qui sont prévues dans les présents articles. »

La séance est levée à 18 heures.

1659^e SÉANCE

Mardi 26 mai 1981, à 10 h 5

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Scharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

**Succession d'Etats dans des matières
autres que les traités (suite)**
[A/CN.4/338 et Add.1 à 3, A/CN.4/345]
[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (suite)

ARTICLE 1^{er} (Portée des présents articles)¹ ET TITRE DU PROJET (*fin*)

1. M. DÍAZ GONZÁLEZ dit qu'il approuve sans réserve la modification que le Rapporteur spécial propose d'apporter au titre du projet d'articles (1658^e séance, par. 10). Il se demande toutefois si la Commission ne restreint pas trop le projet en le limitant aux trois matières des biens d'Etat, des archives d'Etat et des dettes d'Etat, ou si, à supposer qu'elle ne s'arrête pas là, la portée du projet ne serait pas au contraire trop vaste. Cependant, puisque au cours de la première lecture il a été bien précisé que le projet ne traiterait que ces trois matières et que, de surcroît, les observations présentées par les Etats vont dans le même sens, M. Díaz González considère que la Commission devrait accepter le titre ainsi modifié.

2. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'il a été fort impressionné par la richesse de la documentation que le Rapporteur spécial a placée devant la Commission. Les modalités très diverses selon lesquelles les Etats organisent leurs affaires ont obligé le Rapporteur spécial à faire un important travail de synthèse pour ramener l'énorme volume de la pratique des Etats aux dimensions mesurables d'un ensemble de règles.

3. Pour ce qui est de la portée du projet d'articles, M. Quentin-Baxter partage le sentiment général selon lequel il convient de préciser que la Commission a traité trois subdivisions de ce qui peut être considéré comme un sujet unique, encore qu'extensible. Il va sans dire que les travaux effectués par la Commission à l'intérieur de ces subdivisions, seront utiles aux juristes confrontés à des problèmes dans d'autres domaines du sujet de la succession, mais c'est à eux et non à la Commission que doit incomber la responsabilité d'établir des analogies.

4. Pour ce qui est des archives, elles sont bien entendu, en dernière analyse, des biens d'Etat, mais le rapport entre leur valeur en tant qu'archives et leur valeur en tant que biens peut être comparé à celui qui existe entre la valeur nominale d'un timbre et la cote extrêmement élevée qu'il a atteint dans le monde de la philatélie. Les archives devront parfois être appréciées non pas en fonction de leur valeur commerciale, comme des timbres rares, mais en fonction de leur valeur intrinsèque, car l'intérêt qu'elles présentent pour les nations et les peuples est si éminent qu'il n'est que juste de les signaler tout particulièrement à l'attention et, ce faisant, de conférer au projet d'articles une dimension tout à fait spéciale.

5. M. Quentin-Baxter considère qu'en deuxième lecture la Commission devrait réfléchir quelque peu aux indications qui pourraient être données au lecteur quant à la relation entre les archives en tant qu'archives et les archives en tant que biens. Toutefois, l'essentiel est de souligner que les règles relatives aux archives en tant que telles l'emportent sur les règles supplétives touchant leur statut en tant que biens.

6. M. JAGOTA rappelle avoir indiqué à la séance précédente sa préférence pour le libellé actuel du titre du projet et de son article 1^{er}, en raison surtout de la tentative qui a été faite pour établir des catégories. Il ne s'agit toutefois que d'une préférence, et M. Jagota est prêt à se ranger à l'avis de la majorité.

¹ Pour texte, voir 1658^e séance, par. 5.

7. M. Riphagen lui ayant demandé (1658^e séance) ce qu'il voulait dire en évoquant la possibilité d'analogies, M. Jagota répond que les raisonnements par analogie sont, comme chacun sait, susceptibles d'abus. A cet égard, il rappelle que l'article 33 du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités adopté par la CDI, qui prévoyait l'établissement d'une analogie entre un Etat formé par séparation de parties d'un autre Etat et un Etat nouvellement indépendant, n'a pas été adopté tel quel par la Conférence des Nations Unies². La Commission avait recommandé que, s'agissant d'un Etat né d'une telle séparation, les règles s'appliquent *mutatis mutandis* dès lors que cet Etat avait été dans la dépendance de celui dont il s'était séparé. En d'autres termes, elle avait cherché à étendre la notion d'Etat nouvellement indépendant à une autre catégorie de nouveaux Etats. La Conférence a été d'un avis différent, par crainte qu'il ne soit abusé de l'analogie : elle a considéré que les nouveaux Etats nés d'une séparation constituaient une catégorie entièrement distincte, et qu'il faudrait résoudre les difficultés éventuelles par quelque autre moyen qu'une analogie établie par voie de convention.

8. L'argumentation de M. Jagota est toutefois un peu différente : lorsqu'une règle de droit n'est peut-être pas directement applicable, les travaux de la Commission auront une certaine force de persuasion pour ce qui concerne les trois matières traitées dans le projet d'articles, quel que soit le libellé exact du titre – et cette force de persuasion pourra être invoquée par voie d'analogie. Deux exemples peuvent être cités à l'appui de cette façon de voir.

9. Le premier remonte à la seconde guerre mondiale, durant laquelle des prisonniers de guerre se trouvant aux mains de l'une des parties au conflit ont été envoyés en Inde – qui à l'époque n'était pas encore indépendante. Lors de l'accession de l'Inde à l'indépendance, la question s'est posée de savoir qui allait prendre en charge les frais d'entretien de ces prisonniers. L'Etat métropolitain a décliné toute responsabilité, soutenant que ces frais devaient être imputés sur le budget de la colonie. Celle-ci a fait valoir qu'elle n'avait même pas été partie au conflit. Elle était par la suite devenue un « Etat nouvellement indépendant ». En invoquant l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 11 du projet³, on pourrait maintenant soutenir que seuls passent à l'Etat successeur les biens d'Etat meubles de l'Etat prédécesseur liés à l'activité de celui-ci en relation avec le territoire. L'Etat métropolitain a toutefois fait valoir, comme il était en droit de le faire, qu'il avait laissé dans l'Etat prédécesseur les sommes d'argent dont il disposait sur le territoire de cet Etat, et qu'en conséquence les sommes qu'il était tenu de payer (pour autant qu'il y était tenu) étaient comprises dans les biens meubles auxquels l'Etat nouvellement indépendant avait succédé. Si, en revanche, on considère la question du point de vue du coût de l'entretien des prisonniers, qui est une dette, on peut invoquer les articles 16, 17 et 18, et soutenir que la dette, si dette il y a,

ne constitue pas une obligation financière d'un Etat envers un autre Etat, passant à l'Etat nouvellement indépendant.

10. Si l'article 11 ou les articles 16, 17 et 18 sont invoqués avec succès, la question de l'analogie ne se pose pas. Si toutefois on soutient que ce n'est pas la succession en soi qui est en cause, mais l'obligation de payer, alors, de l'avis de M. Jagota, les principes développés par la Commission ainsi que dans divers traités applicables à l'Etat nouvellement indépendant peuvent s'appliquer par voie d'analogie. Ces principes sont les suivants : un Etat nouvellement indépendant est un territoire précédemment dépendant ; les activités de l'Etat métropolitain en relation avec ce territoire ne se confondent pas avec les activités de ce territoire ; en cas de doute, c'est l'équité qui prévaut. En définitive, l'Etat métropolitain a accepté de régler les frais d'entretien des prisonniers.

11. Le deuxième exemple, plus récent, concerne la saisie en représailles, par le pouvoir métropolitain, de biens appartenant à des étrangers dans une colonie. Cette colonie a ultérieurement accédé à l'indépendance et est devenue un Etat nouvellement indépendant. Si cette saisie de biens avant l'indépendance était un fait illicite, si les propriétaires des biens devaient être dédommagés, et si, de surcroît, l'Etat dont ils étaient les ressortissants avait un motif d'agir, était-ce à l'Etat nouvellement indépendant ou à l'Etat métropolitain de régler la somme due ? Dans ce cas aussi, les articles pourraient être interprétés comme imposant une obligation à l'Etat nouvellement indépendant, mais il se pourrait également que le problème soit de savoir si la saisie était ou non illicite. L'Etat métropolitain pourrait soutenir que, encore qu'il ait saisi les biens d'étrangers, ces biens étaient passés à l'Etat nouvellement indépendant et qu'en conséquence celui-ci devait payer.

12. De l'avis de M. Jagota, si les principes régissant les droits et obligations d'un Etat nouvellement indépendant sont directement applicables, l'analogie pourrait ne pas jouer. Si toutefois ces principes ne sont pas directement applicables, ils auront une valeur par voie d'analogie. C'est dans ce sens que M. Jagota a employé le mot « analogie », encore qu'on pourrait également parler de l'effet de persuasion des travaux de la Commission par une interprétation libérale du projet d'articles. Toutefois, quelle que soit la valeur qui pourrait être attribuée à ces articles par voie d'analogie, le libellé du titre sera sans effet sur elle.

13. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) constate que la Commission semble accepter à une large majorité sa suggestion de modifier le libellé de l'article 1^{er} en y énumérant les matières effectivement traitées dans le projet : biens d'Etat, archives d'Etat et dettes d'Etat.

14. En revanche, les membres sont moins unanimes au sujet du titre, puisque certains ont proposé de différer la décision et d'autres de modifier le titre de manière provisoire, et que l'on a même suggéré d'insérer entre parenthèses, dans le titre et dans l'article 1^{er}, l'énumération des matières traitées. Les observations qui ont été faites faciliteront certainement la tâche du Comité de rédaction.

15. Le Rapporteur spécial observe qu'il est toujours très difficile d'attribuer un titre à un projet. Il rappelle que

² Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités*, vol. III, *Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.79.V.10), p. 171 et 172, doc. A/CONF.80/30, par. 87 à 96.

³ Voir 1658^e séance, note 3.

la Commission a d'ailleurs longtemps hésité sur ce point, et que l'intitulé du sujet a été modifié une première fois dès 1968 pour changer à nouveau en 1979, lorsque la Commission a remplacé les mots « dans les matières » par « dans des matières »⁴. Le meilleur moment pour arrêter le titre d'un projet se situe aussi près que possible du terme des travaux, car c'est alors que l'on connaît vraiment le contenu à désigner. Or, la Commission est parvenue à ce stade final, et, puisqu'elle s'est déclarée favorable à une modification du libellé de l'article 1^{er}, il serait souhaitable d'éviter toute contradiction entre le titre définitif et le contenu. Dès lors, la décision de modifier le texte de l'article 1^{er} devrait emporter celle de changer aussi le titre.

16. Le maintien du titre sans modification pourrait, certes, présenter certains avantages. Il montrerait, tout d'abord, que les travaux de la Commission ne sont pas véritablement achevés, puisque le projet ne porte que sur les trois matières spécifiées. Par ailleurs, il offrirait à certains Etats la possibilité de procéder par analogie pour rechercher la solution de problèmes s'élevant dans des domaines autres que ceux qui font expressément l'objet du projet. Les arguments avancés par M. Jagota en ce sens ne sont pas dépourvus de force.

17. Toutefois, M. Šahović (1658^e séance) a souligné à juste titre que, pour imposer l'analogie, la Commission devrait rédiger des dispositions transitoires ou élargir l'introduction générale de manière à englober tous les cas de succession d'Etats dans les matières autres que les traités. Or, elle ne dispose plus du temps nécessaire pour cela. En outre, le désir de suggérer l'analogie dans d'autres matières la conduirait à aller plus loin encore que ce que préconise M. Jagota et à modifier le titre du projet d'articles pour revenir au titre d'avant 1979 avec la formule « dans les matières ». Pour sa part, le Rapporteur spécial est néanmoins convaincu que les Etats qui auront à résoudre des problèmes de succession d'Etats dans des matières non prévues par le projet d'articles tiendront compte de cet ensemble de règles et procéderont par analogie en dehors même de toute obligation formelle d'agir ainsi. Il est évident que la Commission n'a pas épuisé dans son projet la question de la succession d'Etats dans toutes les matières autres que les traités, et que le raisonnement par analogie pourra et devra s'appliquer à tout un ensemble de matières nécessairement laissées de côté en raison de leur spécificité et de leur complexité extrêmes.

18. Notant que M. Ouchakov (*ibid.*), suivi par M. Díaz González, a proposé d'ajouter une clause de sauvegarde dès les premiers articles du projet, le Rapporteur spécial dit que le Comité de rédaction pourra étudier cette possibilité.

19. Le Rapporteur spécial estime justifié de rappeler, comme l'a fait M. Riphagen (*ibid.*), que la Commission s'intéresse aux effets de la succession et non pas à la succession elle-même. Il note que le projet d'article 3 précise que les cas de succession d'Etats visés par les articles sont ceux qui se produisent conformément au droit international, et plus particulièrement aux princi-

pes de la Charte. A cet égard, il est favorable à la proposition tendant à ajouter à l'article 1^{er} l'adjectif « juridiques » après le mot « effets », pour mieux préciser la portée des articles.

20. Quant à l'ordre dans lequel les trois matières devraient être citées, le Rapporteur spécial souhaiterait qu'après les biens soient mentionnées les archives, puis les dettes. Il relève que certains membres de la Commission ont fait observer que les archives constituent une sous-catégorie des biens d'Etat, et pense que, le moment venu, les articles relatifs aux archives devront être placés après ceux qui portent sur les biens.

21. Prenant note des observations de M. Quentin-Baxter, qui a rappelé que la valeur historique des archives est sans commune mesure avec leur valeur vénale, le Rapporteur spécial dit qu'il approuve cette position, que semble d'ailleurs partager l'ensemble des membres de la Commission. Il suggère que le Comité de rédaction étudie la possibilité de rédiger une disposition prévoyant que les règles concernant les archives ont, à leur égard, une certaine priorité sur les règles, en quelque sorte supplétives, dégagées pour les biens d'Etat.

22. Enfin, le Rapporteur spécial approuve la proposition faite par M. Tabibi (*ibid.*), tendant à ce que la Commission laisse aux Etats d'Afrique et d'Asie le temps nécessaire pour formuler des observations sur le projet d'articles avant la session suivante de la Commission. Ces observations seront les bienvenues, et pourront certainement servir à la mise au point définitive du projet avant sa soumission éventuelle à une conférence internationale.

23. M. TABIBI dit que, afin d'aider le Rapporteur spécial dans ses travaux et la Sixième Commission dans ses débats à la trente-sixième session de l'Assemblée générale, il conviendrait d'inviter une nouvelle fois les Etats Membres à communiquer leurs observations.

24. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de renvoyer le titre et l'article 1^{er} du projet au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁵.

ARTICLE 2 (Expressions employées)

25. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 2, qui est ainsi libellé :

Article 2. - Expressions employées

1. Aux fins des présents articles :

a) L'expression « succession d'Etats » s'entend de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales d'un territoire ;

b) L'expression « Etat prédécesseur » s'entend de l'Etat auquel un autre Etat s'est substitué à l'occasion d'une succession d'Etats ;

c) L'expression « Etat successeur » s'entend de l'Etat qui s'est substitué à un autre Etat à l'occasion d'une succession d'Etats ;

d) L'expression « date de la succession d'Etats » s'entend de la date à laquelle l'Etat successeur s'est substitué à l'Etat prédécesseur dans la responsabilité des relations internationales du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ;

e) L'expression « Etat nouvellement indépendant » s'entend d'un Etat successeur dont le territoire, immédiatement avant la date

⁴ Voir *Annuaire... 1979*, vol. II (2^e partie), p. 10 et 11, par. 21 ; et p. 16, art. 1^{er}, par. 3 du commentaire.

⁵ Pour l'examen des textes présentés par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 47 et 48, et par. 50 et 51.

de la succession d'Etats, était un territoire dépendant dont l'Etat prédécesseur avait la responsabilité des relations internationales ;

f) L'expression « Etat tiers » s'entend de tout Etat autre que l'Etat prédécesseur ou l'Etat successeur.

2. Les dispositions du paragraphe 1 concernant les expressions employées dans les présents articles ne préjugent pas l'emploi de ces expressions ni le sens qui peut leur être donné dans le droit interne des Etats.

26. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) constate que cette disposition a suscité de la part des gouvernements cinq observations d'importance égale.

27. On a tout d'abord demandé à la Commission de maintenir un parallélisme aussi strict que possible entre le projet à l'examen et la Convention de Vienne de 1978⁶. Le Rapporteur spécial souligne que tel a été le souci constant de la Commission.

28. On a suggéré aussi d'assimiler, pour les successions d'Etats considérées, le cas des nouveaux Etats nés d'une séparation à celui des Etats nouvellement indépendants. Le Rapporteur spécial n'est pas favorable à cette assimilation, et rappelle que la Commission elle-même a estimé que la situation des Etats nouvellement indépendants diffère de celle des Etats nés d'une séparation, étant essentiellement caractérisée par une dépendance antérieure qui, pendant toute sa durée, a créé une distorsion au détriment du nouvel Etat considéré. Un rapprochement semble par conséquent impossible.

29. La définition de l'expression « Etat tiers », qui figure à l'alinéa f du paragraphe 1, a été considérée comme insuffisamment claire, mais le Rapporteur spécial doute que l'on puisse sans risque la rendre plus précise. Il estime, de même, que la proposition de supprimer le paragraphe 2 de l'article 2, jugé superflu par certains, ne serait pas justifiée, car une telle disposition répond à une fonction précise et doit trouver place dans le projet.

30. Enfin, le Rapporteur spécial signale la proposition du Gouvernement tchécoslovaque tendant à faire figurer parmi les définitions données à l'article 2 celles des biens d'Etat, des archives d'Etat et des dettes d'Etat (A/CN.4/338/Add.2). Il souligne toutefois que l'article 2 groupe les définitions qui valent pour l'ensemble du projet, alors que les différentes parties consacrées aux biens, aux archives et aux dettes d'Etat contiennent, quant à elles, des définitions spécifiques applicables aux dispositions qui les composent et non à l'ensemble du projet. Il voit mal quels arguments pourraient justifier un regroupement de toutes les définitions dans l'article 2.

31. Sir Francis VALLAT dit qu'il souscrit, d'une manière générale, aux observations du Rapporteur spécial.

32. S'agissant de la définition de l'Etat nouvellement indépendant, telle qu'elle figure à l'alinéa e du paragraphe 1 du projet d'article, sir Francis précise que si la question s'était posée il y a cinq ans il aurait peut-être partagé l'avis selon lequel la définition devrait être différente, vu qu'il existe effectivement une analogie objective entre certains cas de formation d'Etats par séparation de parties d'un autre Etat et certains cas

d'accession à l'indépendance. Toutefois, comme M. Jagota l'a signalé, l'avis de la Commission sur ce point particulier n'a pas été retenu par la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités.

33. Il est difficile d'établir ce qui a plus précisément motivé la position de la Conférence, mais, de l'avis de sir Francis, celle-ci avait fondamentalement le sentiment que la communauté internationale, telle qu'elle s'exprimait par la voix de l'Assemblée générale, attachait une importance toute particulière à la situation des Etats nouvellement indépendants, qu'il ne devait pas y avoir de confusion au sujet de cette situation très particulière, et que l'introduction d'un autre aspect par analogie – en d'autres termes, l'assimilation de la séparation d'une partie d'un Etat à la situation d'un Etat nouvellement indépendant – était incompatible avec l'attitude générale adoptée à l'égard des Etats nouvellement indépendants. La Conférence a sans doute estimé aussi qu'à un risque d'abus venait s'ajouter la difficulté de déterminer les cas dans lesquels l'analogie devrait être appliquée. Aussi a-t-elle, par une décision claire et nette allant à l'encontre de la position adoptée par la Commission, refusé d'étendre les avantages spéciaux accordés aux Etats nouvellement indépendants aux parties d'un Etat qui accèdent à l'indépendance, quand même les circonstances seraient analogues.

34. Face à cette décision de la Conférence, la Commission va-t-elle modifier la position qu'elle a adoptée en première lecture et rouvrir le débat sur cette question controversée ? Sir Francis estime qu'il serait préférable que la Commission suive, sur ce point, la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités⁷ et ne prenne pas l'initiative, surtout à ce stade, de rouvrir le débat sur la question de l'application à d'autres cas, par analogie, de la notion d'Etat nouvellement indépendant. Bien qu'une extension de cette notion présente des avantages, il considère que, dans le contexte du projet, la Commission devrait s'en tenir à la définition donnée au paragraphe 1, al. e, de l'article 2.

35. Le paragraphe 2 du projet d'article, qui, de l'avis de sir Francis, a son utilité, devrait être conservé.

36. Enfin, il conviendrait de laisser les définitions des biens d'Etat, des archives d'Etat et des dettes d'Etat dans les parties du projet auxquelles elles se rapportent. On ne ferait que susciter des problèmes de rédaction, sinon créer la confusion, en les introduisant dans la définition générale. La question pourra toutefois être examinée par le Comité de rédaction.

37. M. CALLE Y CALLE note que l'indispensable parallélisme avec la Convention de Vienne de 1978 a dans une large mesure été respecté tout au long du projet, et notamment dans le projet d'article 2, où l'Etat nouvellement indépendant est défini dans les mêmes termes exactement que dans cette convention. Il faudrait garder ce libellé, car il importe de ne pas confondre les Etats nouvellement indépendants avec les nouveaux Etats. Au

⁶ Voir 1658^e séance, note 2.

⁷ Pour le texte de la convention, 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. 309. La convention est ci-après dénommée « Convention de Vienne de 1969 ».

fond, les premiers passent d'une situation de dépendance à l'acquisition d'un nouveau statut d'indépendance, qui les rend maîtres de leur propre destinée. Il ne résulte pas du fait qu'un nouvel Etat soit le fruit d'une unification que cet Etat accède à l'indépendance, encore qu'il soit doté d'une personnalité nouvelle. Il en est de même des Etats nés de la séparation d'un territoire qui précédemment faisait partie du territoire dépendant.

38. M. Calle y Calle note par ailleurs que la Convention de Vienne de 1978 ne donne pas de définition de l'Etat tiers, bien qu'elle définisse l'« autre Etat partie ». Il importe pour l'économie du projet d'articles que celui-ci contienne une définition de l'Etat tiers, car, en matière de biens, les Etats tiers – en d'autres termes les Etats qui ne sont pas dans le secret des relations particulières existant entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur – peuvent avoir, et ont effectivement, des droits.

39. Le paragraphe 2 du projet d'article 2 est destiné à préserver le sens que le droit interne des Etats attribue aux expressions employées dans le projet d'articles. Toutefois, à la différence des expressions définies à l'article 2 de la Convention de Vienne de 1978, celles qui sont définies dans le texte à l'examen se rencontrent généralement dans des traités internationaux et non dans le droit interne des Etats. C'est pourquoi M. Calle y Calle suggère d'ajouter, au paragraphe 2, les mots « dans les traités et » avant les mots « dans le droit interne des Etats ».

40. Enfin, le projet d'article 2 n'appelant aucune modification de fond, M. Calle y Calle recommande de le renvoyer au Comité de rédaction, afin que celui-ci y apporte les quelques modifications de forme qui pourraient être nécessaires.

41. M. ŠAHOVIĆ appuie les observations de M. Calle y Calle, et aimerait connaître la réaction du Rapporteur spécial à la proposition faite au sujet du paragraphe 2 de l'article 2.

42. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial), résumant le débat, constate que les trois membres de la Commission qui se sont exprimés sur l'article 2 se sont bornés à faire des rappels et des précisions.

43. Sir Francis Vallat a fait bénéficier la Commission de l'expérience qu'il a acquise en tant que rapporteur spécial pour le sujet de la succession d'Etats en matière de traités ; il a fait l'historique de la question de la typologie en relation avec les Etats nouvellement indépendants et autres Etats nouveaux. La Commission pourrait ne pas s'attarder sur ce problème, puisqu'elle le retrouvera lorsqu'elle examinera les dispositions relatives aux Etats nouvellement indépendants, qu'il s'agisse de biens, d'archives ou de dettes d'Etat. Elle pourrait s'en remettre à une éventuelle conférence de plénipotentiaires du soin de voir comment trancher la question. Mais cette question pourrait aussi être débattue au Comité de rédaction ou à la Sixième Commission.

44. Aussi bien sir Francis Vallat que M. Calle y Calle ont estimé que le paragraphe 2 de l'article 2 présentait une utilité réelle et qu'il ne devait pas être supprimé. Quant à l'insertion dans ce paragraphe des mots « dans les traités et » avant les mots « dans le droit interne des Etats », le Rapporteur spécial n'y est pas opposé. En définitive, tout est affaire de convention, sous réserve des

questions de *jus cogens*. Deux Etats peuvent convenir de ce qu'ils veulent entre eux, étant entendu que leur accord n'est pas opposable aux tiers. Toute définition figurant dans un instrument international est par nature conventionnelle, et elle est fonction de l'objet de cet instrument. Si les définitions figurant dans l'article à l'examen devaient soulever des difficultés, ce serait dans un domaine voisin de l'objet même du projet d'articles. Comme ce projet relève de l'ordre international, ce n'est que dans l'ordre international qu'il pourrait y avoir risque de confusion ou de contradiction. Si l'existence de traités passés ou futurs contenant des définitions différentes présente vraiment un tel risque, la précision proposée pourrait être ajoutée au paragraphe 2 de l'article 2 afin que les Etats restent libres de donner dans des traités un sens différent aux définitions énoncées dans cet article.

45. Quant à la question des répercussions de ces définitions sur l'ordre interne des Etats, elle relève d'un problème plus général et qui pourrait être discuté sans fin : celui des rapports entre le droit international et le droit interne. A ce propos, le Rapporteur spécial fait observer qu'un instrument international, une fois ratifié par un Etat, est reçu dans l'ordre interne de cet Etat. La référence au droit interne qui figure au paragraphe 2 de l'article 2 vise donc les Etats qui n'auraient pas ratifié la convention à laquelle le projet d'articles pourrait donner lieu.

46. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 2 au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

ARTICLE 3 (Cas de succession d'Etats visés par les présents articles)

47. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 3, qui est ainsi libellé :

Article 3. – Cas de succession d'Etats visés par les présents articles

Les présents articles s'appliquent uniquement aux effets d'une succession d'Etats se produisant conformément au droit international et, plus particulièrement, aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

48. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit que cet article ne semble pas poser de problèmes majeurs, étant calqué sur l'article 6 de la Convention de Vienne de 1978. A la Sixième Commission, certains représentants se sont cependant demandé si le texte proposé ne remettait pas en cause les successions anciennes qui ne seraient pas conformes aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies ou au droit international en général. Sur ce point, le Rapporteur spécial fait observer que la Commission légifère pour l'avenir, et que de telles situations ne devraient pas la préoccuper. Il a aussi été suggéré, à la Sixième Commission, de supprimer la référence aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations

⁸ Pour l'examen du texte présenté par le Comité de rédaction, voir 1692^e séance, par. 52.

Unies, car la Charte serait un instrument essentiellement politique. Pour leur part, la République démocratique allemande (A/CN.4/338) et la Tchécoslovaquie (A/CN.4/338/Add.2) ont jugé l'article 3 acceptable dans leurs observations écrites.

49. Pour le Rapporteur spécial, la Commission devrait se garder de mutiler l'article à l'examen en supprimant la référence à la Charte, non seulement parce que le libellé de cet article est calqué sur l'article 6 de la Convention de Vienne de 1978, mais aussi parce que la seule mention de la conformité au droit international serait insuffisante. Elle risquerait en outre de ressusciter la controverse à laquelle avait donné lieu la référence au droit international dans le projet de charte des droits et devoirs économiques des Etats. Les pays industrialisés avaient alors soutenu que les nationalisations devaient intervenir « conformément aux règles applicables du droit international⁹ », mais cette référence avait été jugée insuffisante par le Groupe des Soixante-Dix-Sept.

50. Le dernier membre de phrase de l'article à l'examen est donc conforme aux aspirations actuelles de la communauté internationale. Certes, la Charte est un instrument essentiellement politique, mais elle n'est pas dépourvue de caractère juridique. Ce ne serait d'ailleurs pas la première fois qu'un instrument juridique international ferait référence à la Charte. Il est à noter que toute référence aux principes incorporés dans cet instrument vise aussi les principes contenus dans les résolutions de l'Assemblée générale qui sont considérées comme interprétatives de la Charte, telle la résolution 2625 (XXV), contenant la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies.

51. M. OUCHAKOV dit que l'article à l'examen ne présente pas pour lui de difficulté, mais qu'il tient à mettre l'accent sur le lien entre l'article 6 de la Convention de Vienne de 1978 et l'article suivant, qui concerne l'application de cet instrument dans le temps. Si la Commission devait proposer l'élaboration d'une convention sur la base de son projet d'articles, la question de l'application de cette convention dans le temps se poserait aussi. Selon le droit des traités, une convention ne s'applique en principe qu'aux situations postérieures à son entrée en vigueur. Or, un Etat nouvellement indépendant ou tout autre nouvel Etat ne peut devenir partie à une convention sur la succession d'Etats qu'une fois né. C'est pourquoi il a été prévu, à l'article 7 de la Convention de Vienne de 1978, que les règles énoncées dans cet instrument peuvent s'appliquer rétroactivement à la date d'une succession d'Etats, avec le consentement des Etats parties intéressés. La rédaction d'un article semblable pourrait être laissée à la conférence de plénipotentiaires que l'Assemblée générale convoquera peut-être, mais il serait préférable que la Commission s'en charge.

52. M. TABIBI souscrit aux opinions exprimées par le Rapporteur spécial dans son rapport et dans son exposé au sujet de l'article 3, qui justifient pleinement le maintien de l'article sous sa forme actuelle. Il estime qu'il serait fort utile de discuter, à la Sixième Commission et à

l'éventuelle conférence de plénipotentiaires, de la nature du droit international applicable en la matière, car les principes en question comprennent non seulement ceux qui sont incorporés dans la Charte des Nations Unies, mais encore les règles qui sont apparues au fur et à mesure du développement de la communauté internationale depuis la rédaction de cet instrument.

53. M. CALLE Y CALLE est d'avis qu'aucun changement ne devrait être apporté au libellé actuel de l'article 3 : les rares Etats qui ont jugé nécessaire de formuler des observations à son sujet l'ont déclaré acceptable ; cette disposition reproduit du reste le texte de l'article correspondant de la Convention de Vienne de 1978.

54. De plus, en parlant de « succession d'Etats se produisant conformément au droit international », l'article sous-entend qu'une succession « irrégulière » (dans laquelle, comme dans le cas de la Namibie et de certaines autres régions d'Afrique australe, il n'y a guère qu'un transfert fictif à un territoire de la responsabilité de ses relations internationales) est illégale. M. Calle y Calle interprète en outre la référence au « droit international » comme signifiant le droit international actuellement en vigueur, opinion dans laquelle il est conforté par la mention particulière qui est faite des « principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies ». Il relève dans le rapport à l'examen que le Rapporteur spécial estime que cette mention comprend les dispositions interprétatives de la Charte contenues dans diverses déclarations de l'ONU, comme la résolution 2625 (XXV) de l'Assemblée générale (A/CN.4/345, par. 30).

55. Il faudrait prévoir, entre l'article 3 et l'actuel article 4, l'insertion de clauses de sauvegarde et de dispositions relatives à la rétroactivité. La rédaction de ces articles sera une tâche complexe et délicate, qui conviendrait donc mieux à la Commission qu'à une conférence de plénipotentiaires.

56. Il est évident que la codification des règles relatives à la succession entraîne une certaine application rétroactive de ces règles si l'on veut que les Etats successeurs désireux d'y souscrire ne soient pas privés de nombre de leurs avantages : une succession pourrait fort bien produire ses effets pour un nouvel Etat avant sa naissance – ou au moment de sa naissance – et, par conséquent, avant qu'il ait eu la possibilité de devenir partie à l'instrument dont il souhaiterait qu'il régisse ses droits et obligations. La Convention de Vienne de 1978 prévoit, à propos de son application dans le temps, un système de déclarations et d'acceptation de déclarations, et la Commission devrait réfléchir maintenant à l'opportunité d'inclure une disposition semblable dans le projet d'articles à l'examen.

57. M. JAGOTA se déclare d'accord pour que l'article 3 soit maintenu sous sa forme actuelle.

58. En ce qui concerne la question de l'application dans le temps, évoquée par M. Ouchakov et M. Calle y Calle, il fait observer que la Convention de Vienne de 1978 s'est écartée de la règle traditionnelle de la non-rétroactivité des instruments internationaux telle qu'elle est énoncée, par exemple, à l'article 4 de la Convention de Vienne de 1969. A son avis, ce changement a été provoqué par l'apparition de la notion d' « Etat nouvelle-

⁹ TD/B/AC.12/4 et Corr.1, p. 10.

ment indépendant », et l'article correspondant de la Convention de Vienne de 1978 (art. 7) représente donc une contribution majeure de la Commission au développement progressif du droit international.

59. Les modifications qui ont été apportées à cet article par rapport à l'article 4 de la Convention de Vienne de 1969 – à savoir l'addition à la règle supplétive formulée au paragraphe premier des mots « sauf s'il en est autrement convenu », l'introduction dans les paragraphes 2 et 3 du système de déclarations concernant l'application rétroactive, définitive ou provisoire, de la convention, et l'énoncé au paragraphe 4 des modalités de ces déclarations – l'ont été, estime-t-il, pour que les avantages de la convention de 1978 soient étendus aux Etats nouvellement indépendants. Si cette opinion est juste, il serait bon que la Commission étudie la possibilité d'incorporer dans le projet actuel des dispositions similaires, car la matière est voisine de celle de la Convention de Vienne de 1978, et la situation des Etats nouvellement indépendants garde son importance.

60. M. Jagota n'a pas d'opinion ferme sur le point de savoir si les dispositions en question doivent être rédigées par la Commission ou par une conférence de plénipotentiaires.

61. Sir Francis VALLAT se souvient que la question de la rétroactivité ou de la non-rétroactivité de ce qui est devenu la Convention de Vienne de 1978 s'est posée à l'origine, sous une forme aiguë, à la Commission, et que la cause de cette situation résidait dans la règle relative à la non-rétroactivité des traités qui était énoncée à l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969. Sans l'inclusion dans la convention de 1978 de dispositions du type de celles qui ont été finalement incorporées dans l'article 7, l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969 se serait effectivement opposé à la rétroactivité de l'instrument qui l'a suivie. Comme M. Jagota l'a déclaré, cette situation aurait pesé particulièrement sur les Etats nouvellement indépendants, mais ne se serait pas limitée à ces Etats plus qu'elle ne le fera dans le cas du traité éventuel que la Commission élabore actuellement.

62. Le projet d'article que la Commission a finalement proposé à la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités a porté davantage sur l'action rétroactive que sur la non-rétroactivité, car il était évident que, s'il en avait été autrement, toute convention adoptée par la Conférence aurait été inutile pour les Etats nouvellement indépendants. Cependant, la Commission savait fort bien que le projet d'article en question n'était pas entièrement satisfaisant ; elle a donc adopté une attitude qui consistait, tout en se faisant un devoir d'appeler l'attention de la Conférence sur le problème de l'application dans le temps, à estimer que sa solution appartenait à la Conférence elle-même. Cette attitude était motivée par le souci d'apporter une solution non seulement à la question de principe en jeu, mais aussi à des problèmes de forme, en particulier à ceux qui ont été finalement réglés aux paragraphes 2 et 3 de l'article 7 de la Convention de Vienne de 1978. Cet article a été l'un des deux seuls articles de cet instrument à avoir donné de grandes difficultés à la Conférence, et un compromis n'a pu être réalisé sur son libellé qu'après des efforts considérables de la part d'un groupe officieux de consultations.

63. Sir Francis estime, pour sa part, que les considérations qui ont valu dans le cas du projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités valent aussi dans le cas présent. Si les articles du projet à l'étude deviennent un traité, ils seront soumis à l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969, ce qui empêchera l'application rétroactive du nouvel instrument aux faits et événements qui auront précédé son entrée en vigueur pour un Etat nouvellement indépendant ou pour tout autre Etat nouveau.

64. Sir Francis reconnaît que si la Commission peut contribuer à la solution de ce problème elle doit le faire. Cependant, il ne sait pas de façon certaine si elle doit présenter un projet d'article ou simplement appeler l'attention sur le problème de l'application dans le temps. Tout bien considéré, il estime qu'elle devrait tenter de rédiger un projet d'article qui servirait tout au moins de base à un examen, à la Commission même et au Comité de rédaction. Quelle que soit sa décision finale, la Commission devrait utiliser l'expression « application dans le temps », car, comme la Convention de Vienne de 1978 l'a reconnu en choisissant cette expression, le problème qui se pose est à la fois un problème de rétroactivité et de non-rétroactivité.

65. M. VEROSTA suggère de constituer un petit groupe de travail, composé notamment des membres de la Commission ayant une connaissance particulière de la question, qui assisterait le Rapporteur spécial dans l'élaboration d'un projet d'article sur la question de l'application des articles dans le temps.

La séance est levée à 13 heures.

1660^e SÉANCE

Mercredi 27 mai 1981, à 10 h 5

Président : M. Doudou THIAM

Présents : M. Aldrich, M. Bedjaoui, M. Calle y Calle, M. Dadzie, M. Díaz González, M. Francis, M. Jagota, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Riphagen, M. Šahović, M. Sucharitkul, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Verosta, M. Yankov.

**Succession d'Etats dans des matières
autres que les traités (suite)**
[A/CN.4/338 et Add.1 à 3, A/CN.4/345]
[Point 2 de l'ordre du jour]

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE (suite)

ARTICLE 3 (Cas de succession d'Etats visés par les présents articles)¹ [fin]

¹ Pour texte, voir 1659^e séance, par. 47.