

Document:-
A/CN.4/SR.702

Compte rendu analytique de la 702e séance

sujet:
<plusieurs des sujets>

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1963, vol. I

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

s'acquitter des obligations découlant du traité. Il semble donc que les termes employés à l'alinéa *b*) appelleraient quelques retouches. Le Comité de rédaction trouvera peut-être une formule plus générale qui tiendrait compte à la fois de l'alinéa *b*) et de l'alinéa *c*).

91. Pour ce qui est de l'alinéa *c*), le Rapporteur spécial n'aurait pas vu d'inconvénient à conserver en anglais le mot « *precluded* »; mais si celui-ci n'est pas admis par l'ensemble de la Commission, il serait possible de trouver quelqu'autre formule pour traduire le principe appliqué par la Cour internationale de Justice dans l'affaire du *Temple* et dans l'affaire de la *Sentence arbitrale rendue par le Roi d'Espagne*, ainsi que l'idée mise en relief par le juge Alfaro dans le remarquable exposé de son opinion individuelle. Ici encore, il s'agit surtout d'une question de rédaction.

92. Une objection a été formulée contre l'emploi, à l'alinéa *c*), de l'expression « validité substantielle », mais cette expression figure dans le titre de la section II et n'appelle pas d'explication; il est possible, cependant, de la remplacer par l'indication des dispositions auxquelles a trait l'article 4.

93. La difficulté soulevée par M. Verdross au sujet de la renonciation à certains droits découlant d'un traité est apparue au cours de l'examen de certains articles de la section III concernant l'extinction des traités; il est préférable d'en remettre l'examen à plus tard.

94. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 4 au Comité de rédaction, pour qu'il l'examine en tenant compte de la discussion.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 18 heures.

702^e SÉANCE

Mardi 18 juin 1963, à 10 heures

Président : M. Eduardo JIMÉNEZ de ARÉCHAGA

Succession d'Etats et de gouvernements : Rapport de la Sous-Commission (A/CN.4/160)

[Point 4 de l'ordre du jour]

1. Le PRÉSIDENT invite le Président de la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements à présenter le rapport de la Sous-Commission (A/CN.4/160).

2. M. LACHS, Président de la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements, rappelle que la Sous-Commission a tenu quelques séances préliminaires au cours de la quatorzième session de la Commission et qu'elle s'est de nouveau réunie au mois de janvier 1963. C'est en exécution des instructions que la Commission lui a données le 26 juin 1962 qu'elle lui soumet maintenant son rapport.

3. Les résultats des travaux de la Sous-Commission sont exposés dans les conclusions et recommandations qui figurent aux paragraphes 5 à 18 du rapport. La Sous-Commission est parvenue à ces conclusions après une discussion approfondie, basée sur les mémoires qu'ont présentés un certain nombre de ses membres. Avant que l'accord pût être réalisé, il a fallu régler certaines questions de fond et de procédure.

4. En premier lieu s'est posée la question de savoir si la succession d'Etats et de gouvernements devrait être traitée comme constituant un seul, ou deux sujets, et dans ce dernier cas, auquel des deux il conviendrait d'accorder la priorité. Il a été décidé à l'unanimité de s'attacher plus particulièrement aux problèmes créés par la naissance de nouveaux Etats et de ne s'occuper des questions relatives à la succession de gouvernements que dans la mesure où ce serait nécessaire pour compléter l'étude de ce qui a été considéré comme le sujet principal. La Sous-Commission s'est ensuite occupée de choisir les rubriques sous lesquelles le sujet devrait être étudié; partant du nombre beaucoup plus élevé qui était envisagé à l'origine, elle en a ramené le chiffre à trois; elle est ensuite passée à la division détaillée du sujet sous quatre aspects. La succession aux traités a particulièrement retenu l'attention des membres de la Sous-Commission, qui ont longuement examiné la question générale de la succession universelle et de la succession particulière, ainsi que les catégories de traités à envisager. Les objectifs de la Commission ont été définis au paragraphe 8 comme étant l'étude et la détermination de l'état actuel du droit et de la pratique en matière de succession d'Etats et la préparation d'un projet d'articles sur la question, eu égard aux nouveaux développements du droit international dans cette matière.

5. La Sous-Commission a également fait certaines recommandations de procédure concernant la coordination des travaux du Rapporteur spécial sur la succession d'Etats avec ceux des trois rapporteurs spéciaux sur les questions du droit des traités, de la responsabilité des Etats et des relations entre les Etats et les organisations intergouvernementales.

6. Le Secrétariat a préparé à l'intention de la Sous-Commission trois intéressantes études dont elle lui est reconnaissante: « La succession d'Etats et la qualité de Membre des Nations Unies » (A/CN.4/149), « La succession d'Etats et les conventions multilatérales générales dont le Secrétaire général est dépositaire » (A/CN.4/150) et « Résumé des décisions des tribunaux internationaux concernant la succession d'Etats » (A/CN.4/151). M. Lachs espère que, grâce à la documentation que les gouvernements enverront en réponse aux demandes qui leur ont été adressées, le Secrétariat préparera de nouvelles études pour 1964.

7. Sur toutes les questions que vient de mentionner M. Lachs, la Sous-Commission a pris ses décisions à l'unanimité; cependant, des divergences de vues se sont fait jour sur deux points. Le premier est mentionné au paragraphe 7 du rapport et n'a trait qu'à la question de l'accent à mettre sur certains principes; le second, dont il est question au paragraphe 14, est celui des procédures de règlement des différends par voie judiciaire. A sa

dixième séance, tenue le 6 juin 1963, la Sous-Commission a décidé de laisser le rapport tel qu'il se présentait.

8. M. Lachs ayant malheureusement été empêché, au mois de janvier 1963, d'assister aux réunions de la Sous-Commission, le mérite du travail accompli alors revient à M. Castrén, le Président par intérim, qui a dirigé ces travaux avec tant de compétence. M. Lachs remercie tous les membres de la Sous-Commission de leur collaboration constructive.

9. Il n'est pas nécessaire d'insister sur l'importance de la matière de la succession d'Etats; son étude comporte l'examen de questions difficiles touchant la substitution aux droits et obligations, leur maintien, leur modification et leur extinction. M. Lachs espère que le rapport qu'il vient de présenter sera utile à la Commission dans l'étude du sujet.

10. M. CASTRÉN loue le rapport de M. Lachs qui est tout à fait clair et complet. Comme les membres de la Commission peuvent le constater, la Sous-Commission n'a pas pris position sur les questions de fond. Elle n'a présenté qu'un projet de plan général de travail, en s'attachant à délimiter le sujet, à définir la manière de l'aborder, les objectifs à atteindre et la priorité à donner aux différents problèmes, ainsi que les rapports de la question de la succession d'Etats avec les autres points inscrits à l'ordre du jour de la Commission. Comme le veut son mandat, elle a consacré une attention particulière aux problèmes intéressants les nouveaux Etats et à l'évolution du droit international dans le domaine de la succession d'Etats. Sur quelques points, des divergences se sont manifestées entre ses membres, et le futur Rapporteur spécial devra examiner s'il convient de traiter ces questions controversées.

11. M. VERDROSS félicite le Président de la Sous-Commission et son Président par intérim du travail qu'ils ont accompli. Il se bornera à présenter deux observations. Premièrement, il estime que les travaux futurs doivent porter seulement sur la succession d'Etats et qu'il convient de laisser de côté la succession de gouvernements; dans ce dernier cas, en effet, la personnalité internationale de l'Etat ne change pas, non plus que ses droits et obligations. Le problème de la succession d'Etats ne se pose que si un Etat cesse d'exister ou si un territoire passe d'un Etat à un autre. Sans doute, en cas de succession révolutionnaire, peut-il y avoir des problèmes d'analogie, mais ce sont là analogies éloignées, qui doivent être étudiées séparément.

12. Deuxièmement, ce problème de la succession d'Etats, que M. Verdross a lui-même proposé d'inscrire à l'ordre du jour de la Commission, est le plus discuté du droit international général. Dans ce domaine, en effet, il n'y a pas de pratique continue. Les cas qui se présentent sont si différents qu'il est très difficile de trouver des règles générales bien qu'on puisse dire, certes, qu'il y a peu de règles établies en droit international. Le futur Rapporteur spécial et la Commission devront donc, dans ce domaine plus que dans d'autres, travailler *de lege ferenda* et trouver des solutions raisonnables qui correspondent aux besoins de la société internationale actuelle.

13. M. EL ERIAN a déjà, pendant la session de la Sous-Commission, exprimé ses vues sur le fond du sujet, aussi se bornera-t-il maintenant à commenter les travaux de la Sous-Commission. Il est particulièrement satisfaisant et encourageant de noter que la Sous-Commission est parvenue à un accord unanime sur toutes les questions, à l'exception de deux, l'une concernant la priorité et l'autre la procédure. A son avis, pour citer les propres paroles prononcées par Sir Humphrey Waldock au cours de la discussion sur le rapport de la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats — les conclusions de la Sous-Commission constituent « un ensemble de directives générales et non pas un texte liant étroitement le futur Rapporteur spécial » (686^e séance, par. 41). Sir Humphrey a ajouté que, selon sa propre expérience, l'étude approfondie d'un sujet peut mettre en évidence des questions que l'on n'avait pas, de prime abord, envisagé de traiter. Ces mots s'appliquent non moins bien au rapport sur la succession d'Etats. Qui ne se rend compte que le rapport de la Sous-Commission n'est qu'une étude préliminaire et qu'il faut attendre un examen plus détaillé du sujet pour que le travail puisse trouver sa forme définitive?

14. M. El Erian aimerait voir nommé Rapporteur spécial pour la question de la responsabilité des Etats M. Lachs, Président de la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements.

15. M. AGO félicite la Sous-Commission de l'excellent rapport soumis à la Commission. Ce travail préparatoire facilitera les travaux futurs de cette dernière. Il n'est pas possible actuellement d'entrer dans le détail de ce programme de travail et M. Ago se contentera d'indiquer quelques-unes de ses réactions immédiates à la lecture du rapport.

16. Il approuve entièrement les indications données sur l'étendue du sujet et la manière de l'aborder, sur la nécessité de consacrer une attention particulière aux problèmes que pose aujourd'hui la naissance d'une série impressionnante d'Etats nouveaux. Le problème de la succession d'Etats n'a jamais eu autant d'importance qu'aujourd'hui, pour ce qui est de son étendue. Mais on ne peut pour autant souscrire entièrement à l'avis de M. Verdross. Tel qu'il se pose aujourd'hui, le problème n'est peut-être pas si différent de ce qu'il était à d'autres époques.

17. Il n'est pas du tout sûr, en effet, qu'on puisse affirmer qu'il y ait eu des périodes dans l'histoire où le problème de la succession d'Etats ne se soit pas présenté du tout. L'histoire des deux derniers siècles est caractérisée par des changements territoriaux constants, et l'on ne peut guère relever une longue période sans que des questions de succession d'Etats se soient présentées. Avant de dire que le travail de la Commission doit être surtout *de lege ferenda*, il est donc essentiel de procéder à une recherche approfondie de la pratique passée. M. Ago est donc heureux de constater que la Sous-Commission a proposé au Secrétariat de procéder à des analyses préliminaires de la pratique des Etats. Cela permettra de dégager clairement les éléments de la situation actuelle. La Commission pourra ensuite entreprendre tout ce qui sera nécessaire en matière de création d'un droit nouveau.

18. Au sujet des questions de priorité, M. Ago approuve la recommandation de la Sous-Commission. Il pense aussi qu'il y a lieu d'éviter des chevauchements et donne deux exemples. Dans la subdivision *b*) — *ratione materiae* (par. 15 du rapport), on trouve mentionnée la responsabilité non contractuelle. Il peut en effet y avoir un problème de succession entre Etats à propos d'une responsabilité internationale. Par contre, dans l'application des règles concernant la succession d'Etats, il peut y avoir des violations d'obligations internationales touchant à la succession d'Etats, d'où peuvent résulter des problèmes de responsabilité. En raison des rapports réciproques entre les deux domaines, on peut se féliciter de la proposition de la Sous-Commission relative aux contacts étroits entre les rapporteurs spéciaux.

19. Le plan général (paragraphe 13) semble couvrir l'ensemble de la matière, mais on peut se demander si l'ordre indiqué est logique, notamment celui des alinéas *i*) et *ii*). M. Ago comprend fort bien que, pour des raisons pratiques, on ait mentionné en premier lieu la succession en matière de traités, mais d'un point de vue systématique, le problème de la succession dans les droits et les obligations découlant des règles générales du droit international devrait avoir la priorité. M. Ago se demande en outre s'il n'y aura pas lieu, à un stade plus avancé, de distinguer entre la succession dans des droits et obligations découlant de règles générales et la succession dans des droits et obligations qui peuvent découler de sources très particulières (par exemple, une sentence internationale).

20. Dans la division détaillée du sujet, on trouve des suggestions fort intéressantes; mais, là encore, les propositions doivent être considérées comme très générales et provisoires.

21. A propos de l'origine de la succession [alinéa 15 *a*)], on peut se demander s'il y a vraiment des règles à poser; ne s'agit-il pas plutôt d'une description théorique et systématique des différentes hypothèses dans lesquelles la succession peut se présenter?

22. Certaines réserves pourraient être aussi formulées à propos de la section *ratione materiae*, où l'énumération commence par les « traités », ce qui correspond peu à une distinction basée sur l'objet des droits et obligations dont il s'agit.

23. Il existe des problèmes de succession qui concernent la substitution d'un Etat à un autre dans des droits et obligations véritablement internationaux, mais il en est d'autres qui regardent plutôt l'ordre juridique interne du nouvel Etat (biens publics, nationalité, etc.). Cette distinction serait à approfondir.

24. A propos de l'alinéa 15 *d*), qui traite des effets territoriaux, la distinction établie n'apparaît pas nettement; sans doute l'examen du problème permettra-t-il d'apporter plus de précision.

25. A ce stade de la discussion, Sir Humphrey WALDOCK n'a pas l'intention de commenter en détail l'excellent rapport qui vient d'être soumis; ce rapport donne à la Commission l'assurance qu'elle pourra effectuer un travail satisfaisant sur ce sujet des plus difficiles.

26. Comme M. Ago, il pense que la Commission ne devrait pas, dès le début de ses travaux, se persuader que le sujet dont elle s'occupe est en réalité très différent de ce qu'il fut par le passé. Les précédents dans la pratique de la succession d'Etats sont nombreux, et les problèmes essentiels qui se posent maintenant sont les mêmes qu'auparavant. Les relations internationales présentent, bien sûr, certains nouveaux aspects, un nouvel esprit s'y manifeste, et il sera tenu compte de ces facteurs lorsque les principes de la succession d'Etats seront formulés, mais on aurait tort de considérer ce qui s'est produit par le passé comme n'ayant plus de rapport avec le sujet.

27. La succession d'Etats et le droit des traités ont de nombreux points en commun. L'un d'eux est la question, assez peu importante, de l'extinction d'un Etat, qui ne posera probablement aucun problème majeur. Un autre point commun devra être étudié dans le cadre des articles sur l'application des traités, que Sir Humphrey soumettra à la Commission à sa prochaine session, en particulier les dispositions relatives à l'application territoriale des traités, question qui intéresse la succession d'Etats. Il pense donc que, dans son prochain rapport comme dans celui qu'il a présenté à cette session, il doit réserver pour le Rapporteur spécial sur la succession d'Etats toutes les questions concernant essentiellement ce sujet.

28. Sur certains points toutefois, il sera nécessaire d'établir une coordination. Ainsi, s'il a bien compris, la Sous-Commission sur la succession d'Etats et le futur Rapporteur spécial estiment que, dans le cadre de la matière dont ils s'occupent, il pourrait se révéler nécessaire de distinguer entre les différents types de traités, distinction que la Commission a jusqu'ici essayé d'éviter. Une certaine coordination s'impose donc à cet égard si l'on veut faire concorder les rapports sur ces deux sujets.

29. En organisant son programme futur, la Commission devra tenir compte du fait qu'elle sera peut-être amenée à prendre des décisions sur la question de la succession aux traités avant d'avoir terminé ses travaux sur le droit des traités; mais ce n'est pas là un problème urgent, car de toute façon Sir Humphrey doit soumettre un autre rapport à la prochaine session et il faudra attendre quelque temps avant de recevoir les observations des gouvernements. Il serait souhaitable que les travaux sur la succession aux traités aient atteint, dans l'intervalle, un stade avancé avant qu'une décision ne soit prise sur le rapport sur le droit des traités.

30. Le rapport soumis à la Commission sera des plus utiles à tous ceux qui s'intéressent à la question de la succession d'Etats et il fournira une base excellente aux travaux de la Commission.

31. M. BARTOŠ rappelle qu'il a été membre de la Sous-Commission et qu'il a participé à l'élaboration du rapport dont il approuve la teneur sans réserve. Il tient cependant à présenter quelques observations sur l'échange de vues entre MM. Verdross et Ago. Certes, *historia magistra vitae est*, mais en histoire comme dans toutes les sciences sociales, la portée des règles n'est pas toujours absolue en raison du changement constant des conditions et des circonstances. Il ne faut pas négliger ce qui existe, mais l'ordre international, le *jus cogens* international, a subi

tant de modifications qu'il est impossible de s'en tenir en tous points uniquement aux données du siècle dernier et du début du vingtième siècle.

32. Il est vrai que l'émancipation de l'Amérique latine, l'unification de l'Italie et celle de l'Allemagne, ainsi que la dissolution de l'Empire austro-hongrois et de l'Empire ottoman ont fourni tant d'exemples et de solutions en matière de succession d'Etats qu'on ne peut pas en tenir compte. Par contre, certaines règles, qui ne correspondaient autrefois qu'à des aspirations politiques, sont devenues aujourd'hui des règles juridiques. M. Bartoš cite l'exemple du principe de la nationalité, qui s'est transformé et est devenu aujourd'hui le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. De même, la question de la continuité et celle des changements de l'ordre social se situaient autrefois sur le terrain des droits acquis. Aujourd'hui, la situation politique et sociale est telle que, sans négliger pour autant ce qu'a consacré la pratique, il importe de chercher des règles et des solutions correspondant aux diverses situations actuelles. Lors de leur étude de la question de la succession d'Etats, le futur Rapporteur spécial et la Commission devront donc consacrer beaucoup de leur temps à la rédaction de dispositions portant sur le développement progressif du droit international.

33. Dans sa contribution aux travaux de la Sous-Commission, M. Bartoš n'a parlé des traités que dans le contexte de l'émancipation des peuples coloniaux, mais le Rapporteur spécial et la Commission auront à résoudre aussi bien d'autres grands problèmes, à la fois juridiques et politiques, et leur tâche ne sera pas aisée. Il est bien entendu que le premier devoir est l'étude du passé, ne serait-ce que pour découvrir dans quelle mesure il est possible de reprendre ou nécessaire d'abandonner ce qu'il nous offre afin de satisfaire aux besoins de la communauté actuelle.

34. M. YASSEEN félicite la Sous-Commission de son rapport, qui servira de point de départ au futur Rapporteur spécial; il se contentera de quelques observations générales. Le rapport ébauche une séparation pleinement justifiée entre la succession d'Etats et la succession de gouvernements. M. Yasseen approuve aussi la proposition tendant à charger le Rapporteur spécial sur la succession d'Etats du problème important de la succession aux traités.

35. En raison du phénomène de la décolonisation et de l'émancipation des peuples en général, le problème de la succession d'Etats revêt aujourd'hui une importance capitale. A ce sujet, il faut se demander si, pour formuler des règles, il y a lieu de se borner à puiser dans la pratique existante ou s'il faut aussi tenir compte des circonstances nouvelles. Comme l'a dit M. Bartoš, il existe quelques règles qu'il faut étudier et connaître, ne serait-ce que pour savoir si elles restent applicables. Mais il est difficile d'emprunter des règles correspondant aux situations d'autrefois pour les appliquer d'emblée à un phénomène nouveau. La décolonisation suppose l'existence d'une partie forte et d'une partie faible. Or, aujourd'hui le droit international n'est pas celui d'autrefois; l'Etat fort ne peut plus imposer sa manière de voir, car il est tenu de respecter les principes énoncés dans la Charte des Nations Unies;

la force n'est plus un instrument légitime de politique nationale.

36. On peut se demander si la Commission doit orienter ses travaux vers la préparation d'une convention multilatérale ou celle d'un code sur la succession d'Etats. M. Yasseen opte pour une convention générale, car il s'agit de sauvegarder les intérêts des Etats faibles — anciennes colonies, anciens territoires sous mandat ou anciens pays protégés.

37. La succession d'Etats, surtout dans le domaine de la décolonisation ou de l'émancipation des peuples, peut donner lieu à des traités inégaux conclus entre des parties qui sont inégales non seulement en fait mais en droit. Cette inégalité est révélée par des différences de statut juridique comme celles qui existent entre un pays colonisateur et un pays colonisé, une puissance mandataire et un territoire sous mandat ou une puissance protectrice et un protectorat. Une convention générale relative à la succession d'Etats doit surtout empêcher que de telles inégalités ne conduisent à des abus ou à l'exploitation des pays faibles au moyen de traités bilatéraux.

38. M. de LUNA souligne qu'un changement assez important s'est produit dans la manière dont se pose le problème de la succession d'Etats et de gouvernements. Les Etats latino-américains, par exemple, une fois indépendants, n'ont pas adopté en politique internationale une conception totalement différente de celle de leur ancienne métropole, c'est-à-dire la conception du droit international qui dominait alors.

39. Or, ce n'est pas exactement le cas aujourd'hui, car le droit international s'est universalisé et, comme l'a dit M. Yasseen, l'émancipation des nouveaux Etats a donné naissance à des phénomènes nouveaux, à savoir la reconnaissance du principe de l'égalité souveraine des Etats, du droit à l'autodétermination qui, d'ailleurs, a des origines plus anciennes, et du droit aux ressources naturelles et à l'indépendance économique, la mise hors la loi de la guerre et la notion de coexistence pacifique. Lorsque la Sixième Commission a voulu, en 1961, parler de coexistence pacifique, un grand nombre d'Etats n'ont pas admis cette expression, qui, selon eux, avait des résonances politiques inadmissibles. Mais, aujourd'hui, la situation a changé. Le droit international tend nettement vers la justice sociale entre toutes les nations. Certes, tout n'est pas à rejeter dans l'ancien droit de la succession d'Etats, qui suivait les règles de succession du droit privé, puisque l'Etat était considéré comme la propriété du monarque. Mais il faut dégager les règles naissantes, encore incertaines, et ne pas craindre de proposer les règles dont la communauté internationale va avoir besoin dans l'avenir. Les unes et les autres doivent être soumises à un critère de valorisation fondé sur les intérêts de la communauté internationale.

40. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, félicite les membres de la Sous-Commission de leurs précieux mémoires, qui ont facilité la préparation d'un excellent rapport. La méthode de travail adoptée par la Sous-Commission a particulièrement retenu son attention; elle devrait se révéler très utile dans l'avenir, non seulement à la Commission, mais aussi aux érudits.

41. M. Jiménez de Aréchaga partage l'opinion selon laquelle priorité devrait être donnée à la question de la succession des Etats aux traités; sur ce point l'excellente étude de M. Bartoš est de nature à stimuler très utilement la réflexion. M. Jiménez de Aréchaga tient toutefois à formuler une brève mise en garde fondée sur l'expérience des pays d'Amérique latine. Il est bien compréhensible que la réaction initiale d'un Etat qui a récemment accédé à l'indépendance soit de rejeter purement et simplement tous les traités conclus par l'ancienne métropole. Mais après un siècle d'indépendance, on commence à se rendre compte, en Amérique latine, que cet héritage des traités n'a pas que des inconvénients; bon nombre des traités conclus avec d'autres Etats par l'ancien empire espagnol afin de protéger ses possessions sont maintenant invoqués par les pays d'Amérique latine eux-mêmes, à l'appui, par exemple, de leurs droits historiques sur des eaux territoriales, des fleuves, des territoires et autres éléments du domaine de l'Etat. M. Jiménez de Aréchaga ne sait pas s'il en va de même pour les nouveaux Etats, mais dans l'affirmative, l'expérience des pays d'Amérique latine suffit à autoriser quelques mots de mise en garde contre une répudiation totale.
42. En adoptant le rapport que lui a présenté la Sous-Commission de la succession d'Etats, la Commission ne ferait qu'approuver une méthode de travail, ainsi que le champ d'étude et la manière d'aborder le sujet; elle ne préjugerait en rien les questions de fond.
43. M. Jiménez de Aréchaga espère qu'une fois le débat clos par le Président de la Sous-Commission, la Commission pourra désigner le Rapporteur spécial sur la question.
44. M. LIANG, Secrétaire de la Commission, se félicite de l'importance que la Sous-Commission attache au concours que le Secrétariat peut apporter à l'œuvre de codification du droit de la succession d'Etats. Comme on le voit dans la section II du rapport de la Sous-Commission, le Secrétariat a été invité à préparer, si possible pour la seizième session de la Commission, les trois études suivantes: un exposé analytique des éléments d'information communiqués par les gouvernements; un document de travail relatif à la pratique suivie en matière de succession par les institutions spécialisées et autres organisations internationales; enfin, une version révisée du Résumé des décisions des tribunaux internationaux concernant la succession d'Etats (A/CN.4/151).
45. Pour ce qui est du premier travail, douze gouvernements seulement ont jusqu'à présent fourni les éléments d'information demandés par le Secrétariat à la suite de l'examen préliminaire de la question de la succession d'Etats auquel la Commission a procédé à sa quatorzième session; deux gouvernements ont répondu qu'ils n'en avaient pas à communiquer. Le délai d'envoi de cette documentation a été fixé au 15 juillet et il a été proposé, au sein de la Sous-Commission, d'envoyer un rappel aux gouvernements qui n'ont pas encore répondu.
46. Le travail relatif à la deuxième question a été mis en route et M. Liang espère qu'il sera achevé d'ici la prochaine session, mais il exigera, bien entendu, une correspondance importante et de nombreuses vérifications, ce qui prendra beaucoup de temps.
47. M. Liang reconnaît que, pour étudier la succession d'Etats, il sera indispensable, comme l'a dit M. Ago, de réunir des éléments de documentation sur la pratique des Etats et que cette tâche doit être remplie par le Secrétariat. Cependant, il serait utile de ne pas perdre de vue la remarque de John Bassett Moore, dans l'introduction de son *Digest of International Law*¹: la pratique des Etats n'est pas chose aussi tangible que l'on pourrait s'y attendre. L'auteur mettait ses lecteurs en garde contre l'erreur qui consisterait à prendre tout ce qui figure dans son « Digest » comme étant pratique des Etats et faisait observer qu'il est nécessaire de distinguer soigneusement entre les textes servant à établir quelle est la pratique des Etats et cette pratique elle-même.
48. Dans un recueil de ce genre, il ne serait pas possible de couvrir tout le champ de la question, si l'on veut que l'analyse soit suffisamment approfondie; il faudra donc que le Rapporteur spécial informe le Secrétariat du champ qu'il entend couvrir dans son rapport.
49. Au nom de la Sous-Commission, M. LACHS remercie les membres de la Commission de leurs remarques élogieuses à l'égard du rapport. M. Ago ayant mis en question l'ordre de priorité proposé au paragraphe 13, M. Lachs devrait peut-être le rassurer: cette question a été longuement débattue par la Sous-Commission, dont les conclusions sont le résultat d'un examen approfondi.
50. La question, mentionnée par M. Ago, des conséquences qu'entraînent les instruments internationaux pour les Etats et d'autres bénéficiaires n'a peut-être pas été traitée de façon adéquate, mais la Sous-Commission a certainement soulevé ce problème et en a tenu compte au cours de ses débats.
51. Les critiques sur la division du sujet, en particulier à l'alinéa a) du paragraphe 15, viennent peut-être de ce que l'on suppose à tort que la Sous-Commission a voulu, dans cet alinéa, établir des principes, alors qu'elle s'est bornée à énumérer certaines situations qui doivent être examinées.
52. L'inclusion des traités à l'alinéa b) a donné lieu à une objection: les traités ne seraient pas à leur place parmi les sujets mentionnés. Mais, à son avis, on peut considérer les traités du point de vue et de la forme et du fond. A propos de cette critique, M. Lachs croit devoir souligner qu'il est impossible d'éviter certains chevauchements dans l'élaboration d'une classification quelle qu'elle soit, et il semble qu'il n'y ait pas moyen d'échapper à un reproche soit de répétition, soit d'omission: la liste des sujets à l'alinéa b) ne devrait pas être interprétée trop étroitement. Les mêmes considérations s'appliquent à l'alinéa d), à propos duquel M. Ago a répondu lui-même à sa question; le but de l'étude serait d'examiner les effets de la succession du point de vue territorial.
53. Il s'est révélé utile d'entendre les observations des deux Rapporteurs spéciaux les plus directement intéressés, M. Ago et Sir Humphrey Waldock, qui devront travailler

¹ Washington, *Government Printing Office*.

en étroite collaboration avec le Rapporteur spécial que l'on chargera de la question de la succession d'Etats. Sir Humphrey Waldock a tout à fait raison de dire qu'il faudra élaborer une sorte de calendrier, en particulier pour l'étude des parties de leurs rapports respectifs qui traitent de la même matière, mais sous des angles différents.

54. M. Lachs est heureux qu'on ait mentionné le rapport étroit qui existe entre la pratique des Etats et la codification et le développement progressif, rapport qui vaut naturellement pour tous les sujets dont traite la Commission. Il faut mettre à profit les leçons de l'histoire, ancienne ou récente, mais sans les projeter dans l'avenir, et de même qu'il faut éviter les règles ayant leur source dans le passé, mais qui ne s'adaptent pas aux besoins de notre époque, de même il vaut mieux ne pas codifier ce qui n'est pas encore mûr.

55. Le paragraphe 8 du rapport de la Commission lui paraît contenir des directives adéquates. Le précieux mémoire de M. Castrén (A/CN.4/SC.2/WP.4) a grandement aidé la Sous-Commission à parvenir à cette conclusion. Mais naturellement la Sous-Commission n'a fait qu'énoncer une série de principes directeurs qui devront inévitablement être ajustés au cours des travaux et qui ne visent nullement à restreindre la liberté de mouvement du Rapporteur spécial. Dans l'ensemble, les membres de la Commission semblent approuver ces objectifs, et leurs observations tendent principalement à amplifier le plan de travail proposé par la Sous-Commission ou à le rendre plus précis.

56. Vu que jusqu'à présent douze gouvernements seulement ont répondu au questionnaire du Secrétariat, M. Lachs propose de prolonger le délai prévu jusqu'au 1^{er} janvier 1964; sinon certains gouvernements risqueraient de penser qu'ils ne sont plus tenus de fournir une documentation.

57. M. AMADO souligne la rigueur scientifique du rapport de M. Lachs et des mémoires présentés par certains membres de la Commission. Les auteurs se sont tenus dans les limites qu'imposait leur connaissance des faits et n'ont pas cédé à la tentation, qui s'est parfois manifestée depuis que la Commission a été créée, de faire jouer des considérations d'ordre moral ou de bonne intention.

58. Il s'agissait dans ce rapport de faire le point de la situation actuelle de la science du droit et de la pratique. La tâche était loin d'être facile. En lisant, par exemple, le mémoire présenté par M. Bartoš, on voit combien la théorie est complexe.

59. La question de la succession d'Etats et de gouvernements ne se pose pas tant entre l'Etat successeur et l'Etat auquel il succède; les difficultés viennent des relations entre l'Etat qui reçoit l'héritage et les tiers, aspect le plus important du point de vue du droit international.

60. A l'heure actuelle, ce problème est dominé par ce séisme historique qu'ont été la décolonisation et la naissance de nouveaux Etats. Lorsque le Brésil est devenu indépendant, la vie internationale était moins complexe.

Les Etats-Unis ne jouaient encore aucun rôle en politique internationale et les principaux acteurs étaient la France et l'Angleterre. Mais maintenant, alors que le processus de décolonisation n'est pas encore tout à fait achevé, il se pose un problème tout différent à qui veut codifier les règles juridiques devant ce phénomène nouveau. Il faut trouver les règles qui correspondent à cette évolution, sans contredire les règles du droit international classique, et élaborer un système que les Etats puissent accepter. M. Amado fait confiance pour cela à la Commission et à ses Rapporteurs. Pour moment, il s'agit simplement de dresser une table des matières, une liste des questions à aborder. Il faut limiter le champ de l'étude, et le premier rapport doit donc être un rapport préliminaire où seront définies les étapes des travaux.

61. Autre aspect pratique: M. Amado ne voit pas très bien comment les Rapporteurs spéciaux pourront se tenir en contact étroit et coordonner leurs travaux de manière à éviter des chevauchements, selon la recommandation faite dans les paragraphes 11 et 12 du rapport. Il craint que des consultations de ce genre ne soient guère possibles dans la pratique.

62. Le PRÉSIDENT dit qu'il ressort clairement du rapport de la Sous-Commission que celle-ci ne cherche pas à préjuger la forme définitive que prendra l'étude du Rapporteur spécial; elle se borne à lui donner les quelques directives générales qui pour le moment doivent suffire. Il semble que la coordination indispensable entre les Rapporteurs spéciaux sur le droit des traités, la responsabilité des Etats et la succession d'Etats puisse être assurée par correspondance, ou au besoin, au moyen de réunions spéciales qui seraient tenues, par exemple, juste avant les sessions de la Commission.

63. Le Président propose que, comme elle l'a fait pour le rapport de la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats, la Commission approuve le rapport sur la succession d'Etats avec cette réserve qu'il constitue les grandes lignes d'un programme de travail sans préjudice de la position que les membres pourront adopter à l'égard du fond de chacune des questions qui y sont mentionnées, et que ce programme doit servir de guide au Rapporteur spécial sans toutefois l'astreindre à y conformer son étude sur chaque point de détail.

Il en est ainsi décidé.

64. Le PRÉSIDENT propose que, conformément à la suggestion de M. Lachs, la date limite prévue pour la soumission par les gouvernements de leur documentation sur la succession d'Etats soit reportée au 1^{er} janvier 1964.

Il en est ainsi décidé.

65. Le PRÉSIDENT dit que la Commission doit encore nommer le Rapporteur spécial sur la succession d'Etats et de gouvernements. M. Lachs, Président de la Sous-Commission, a déjà été cité comme étant le membre le plus qualifié pour assumer cette tâche.

M. Lachs est nommé Rapporteur spécial sur la question de la succession d'Etats et de gouvernements, par acclamation.

Droit des traités (A/CN.4/156 et Additifs)

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

66. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner l'article 2 qui figure dans la section 1 du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/156).

ARTICLE 2 (PRÉSUMPTION DE VALIDITÉ DES TRAITÉS)

67. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que l'article 2 se passe de commentaire. Etant donné que les sections II et III traitent des motifs pour lesquels un traité peut être considéré comme nul dès l'origine ou comme ayant pris fin par la suite, et étant donné qu'il est arrivé plus d'une fois qu'un Etat invoque unilatéralement et de manière injustifiée le droit d'être libéré des obligations d'un traité, il lui a paru souhaitable de stipuler, au début du projet, que la présomption joue toujours en faveur de la validité du traité si celui-ci a été négocié, conclu et est entré en vigueur conformément aux dispositions énoncées dans la première partie. L'article présente, dans une certaine mesure, un caractère formel mais il a bien sa place dans le projet.

68. Le Rapporteur spécial ne verrait pas d'objection à supprimer le mot « substantielle » à l'alinéa *a*), puisque l'aspect de la validité dont il s'agit est suffisamment clair en raison de la référence à la section II.

69. M. de LUNA, se référant à l'expression « validité substantielle » à l'alinéa *a*), dit qu'un traité peut être inexistant, nul ou annulable, mais pour ce qui est de la validité, il n'y a pas de situation intermédiaire: il est valide ou ne l'est pas. Un traité annulable est obligatoire tant qu'il n'a pas été annulé conformément à la procédure prévue par les règles du droit international. M. de Luna propose donc de supprimer l'adjectif « substantielle ».

70. M. CASTRÉN pense que l'article 2 n'est pas nécessaire. Il comprend certes l'intention du Rapporteur spécial qui, en pensant au caractère sacré des traités, a voulu créer une présomption en faveur de leur validité, ainsi qu'il l'explique dans son commentaire. Mais personne ne conteste que la validité des traités soit la règle et que leur non-validité ne soit qu'une très rare exception. D'ailleurs, la règle énoncée à l'article 2 est immédiatement affaiblie par les deux exceptions mentionnées aux alinéas *a*) et *b*). Il suffirait de parler de la présomption de validité dans l'introduction de la deuxième partie.

71. M. VERDROSS trouve le libellé de l'article 2 trop modeste. En effet, si un traité n'est pas dépourvu de validité substantielle et s'il n'a pas cessé d'exister en vertu des règles énoncées dans la section III, il est valable; on ne peut parler de présomption de validité. Si l'on veut maintenir cet article, on devra donc dire ouvertement que de tels traités sont valides.

72. M. CADIEUX propose une solution intermédiaire, à savoir de retenir seulement la première partie de l'article, dans laquelle se trouve énoncée la présomption de validité, sans mentionner dans quelles circonstances on peut contester cette validité.

73. Pour M. YASSEEN, l'article 2 n'est pas nécessaire car ses dispositions découlent tout à fait clairement des règles déjà acceptées par la Commission.

74. M. TOUNKINE estime, lui aussi, que l'article 2 n'est pas nécessaire. Un traité est valide ou il ne l'est pas, et il ne peut être question de présomption, terme qui peut figurer dans une thèse de logique mais non dans une série de règles juridiques. Il suffirait que ce point soit mentionné dans le commentaire.

75. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, trouve difficile d'admettre que le principe de validité puisse être défini en termes de présomption; la présomption est une notion qui, en droit civil, se rapporte à des règles visant à dispenser de la preuve. Il préconise donc la suppression de l'article.

76. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, dit que l'article n'a peut-être pas été bien rédigé et qu'il devrait contenir également une référence à la section IV puisqu'il porte sur la procédure à suivre pour établir l'invalidité; mais en l'espèce, il a voulu indiquer que la charge incombe à la partie qui a voulu contester la validité d'un traité. Il est vrai que certaines autorités ont énoncé le principe *pacta sunt servanda* au début de leurs études sur le droit des traités, mais la place indiquée d'un article sur ce sujet serait dans son troisième rapport sur l'application des traités.

77. M. ROSENNE pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il faudrait inclure dans le projet un article de ce genre afin d'établir un juste équilibre.

78. M. AMADO dit que l'argument avancé par M. Rosenne ne l'a pas convaincu de l'utilité de l'article 2. Cet article énonce une vérité évidente et d'ailleurs l'idée de présomption peut être considérée comme une notion dangereuse en droit. Cependant, il tient à rendre hommage à la conscience du Rapporteur spécial qui, dans son souci de ne rien omettre, a tenu à inclure dans son projet un article sur cette question.

79. M. GROS dit que la deuxième intervention du Rapporteur spécial l'a tout à fait convaincu de l'utilité de l'article 2. Si la Commission avait examiné les articles dans leur ordre logique et l'article 2 à la suite de l'article premier, qui énonce les définitions, il aurait paru tout à fait normal, après l'adoption de ces définitions, d'affirmer un principe essentiel. Même en écartant l'idée de la présomption, la Commission aurait jugé naturel d'énoncer la règle selon laquelle un traité est obligatoire à l'égard des parties, sous réserve des dispositions spéciales concernant la validité substantielle et les conditions d'extinction des traités qui sont prévues dans les articles suivants. Comme l'a déjà dit le Rapporteur spécial, il peut être nécessaire de répéter certaines vérités évidentes bien qu'elles s'imposent d'elles-mêmes aux membres de la Commission. M. Gros est donc partisan de conserver l'article 2 mais en supprimant le membre de phrase « réputé valide et... ».

80. M. BRIGGS, convaincu par les arguments du Rapporteur spécial et de M. Gros, croit fermement qu'il faut garder un texte correspondant plus ou moins à celui de l'article 2 où il faudrait toutefois mentionner la section IV, comme l'a suggéré Sir Humphrey Waldox. A lire l'ar-

ticle 2, il ne lui semble pas que la validité dépende d'une présomption, comme le Président paraît le croire.

81. M. de LUNA appuie les observations présentées par M. Gros et M. Briggs. La Commission peut confier au Comité de rédaction le soin de modifier le texte de l'article 2, compte tenu de la discussion. Quant à supprimer un article qui exprime un principe évident, du moins pour les membres de la Commission, M. de Luna fait remarquer que les codes contiennent un certain nombre de règles évidentes dont l'énoncé est cependant nécessaire pour combler des lacunes. D'ailleurs, l'expérience montre que, pour évidentes qu'elles soient, ces vérités donnent lieu à des contestations. Après tout, la mauvaise foi n'est pas toujours absente des relations internationales.

82. M. PAL est d'avis qu'il faut ou bien faire passer le contenu de l'article 2 dans la section IV ou bien supprimer toute mention de présomption dans l'article.

83. M. TOUNKINE déclare que si l'article 2 n'est pas supprimé, la seule solution qui s'offre à la Commission serait d'énoncer le principe *pacta sunt servanda*. L'article 2 pourrait alors être libellé comme suit: « Tout traité, qui a été conclu et est entré en vigueur conformément aux dispositions de la première partie, est valide et obligatoire à l'égard des parties à moins que... ». Il faudrait également modifier le titre, qui deviendrait: « Force obligatoire des traités ».

84. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, fait observer que l'article 2 ne traite pas du principe *pacta sunt servanda* selon lequel les parties sont tenues d'exécuter les dispositions du traité. Il y a bien des motifs pour lesquels un traité qui est valide et est entré en vigueur peut ne pas être exécuté. Ces cas entrent dans le champ de son prochain rapport.

85. M. AMADO pense que l'article 2 revient à déclarer que la règle *pacta sunt servanda* domine le droit international en matière de traités. Mais pourquoi énoncer un principe qui s'impose de lui-même? Il propose donc, sinon de supprimer l'article 2 puisque certains membres de la Commission veulent le conserver, du moins d'ajourner toute décision jusqu'à la prochaine session.

86. M. TOUNKINE serait disposé à accepter l'article 2 pourvu qu'il soit remanié de façon à énoncer qu'un traité valide qui est entré en vigueur est obligatoire et doit être respecté par toutes les parties.

87. M. TSURUOKA appuie la proposition de M. de Luna et pense qu'il s'agit avant tout d'une question de rédaction.

88. Le PRÉSIDENT suggère de renvoyer l'article 2 au Comité de rédaction aux fins de remaniement. La Commission pourra alors, sur la base du nouveau texte, prendre une décision définitive sur le point de savoir s'il faut ou non maintenir l'article.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 40.

703^e SÉANCE

Mercredi 19 juin 1963, à 10 heures

Président : M. Eduardo JIMÉNEZ de ARÉCHAGA

Droit des traités (A/CN.4/156 et Additifs)

[Point 1 de l'ordre du jour]

(Suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen de l'article 14, qui figure dans la section II du deuxième rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/156).

ARTICLE 14 (CONFLIT AVEC UN TRAITÉ ANTÉRIEUR)

(Reprise des débats de la 687^e séance)

2. Sir Humphrey WALDOCK, Rapporteur spécial, constate qu'il ressort du premier examen de l'article 14 que la Commission est disposée à accepter l'idée qu'un conflit avec un traité antérieur pose des questions de priorité plutôt que de nullité. Quelques membres ont émis l'opinion que l'article 14 relève de la troisième partie du rapport, parce qu'il a trait à l'interprétation de deux traités, et qu'il devrait être examiné à la prochaine session.

3. Sir Humphrey comprend la raison pour laquelle M. Tounkine a dit que l'article 14 n'allait pas assez loin pour s'appliquer à des traités de type spécial, dont certaines dispositions pourraient être d'un caractère semblable à celui des règles du *jus cogens*. Il citait comme exemple le récent accord sur la neutralité du Laos¹. Le Rapporteur spécial a évoqué, dans son commentaire, ce genre de traité, mais, comme il l'a indiqué, celui-ci ne pose pas tant une question de nullité que la question de savoir si les parties avaient l'intention de limiter de quelque manière leur capacité future de conclure des accords sur un sujet particulier, comme la neutralisation d'un territoire ou d'une partie d'un territoire.

4. Après l'ajournement par la Commission de l'examen de l'article 14, M. Pal et le Président ont proposé conjointement un amendement à l'alinéa a) du paragraphe 2 qui consiste à ajouter la phrase suivante:

« Etant entendu, toutefois, que si le second traité comporte nécessairement, de la part des Etats qui y sont parties, une action qui constitue une violation directe des obligations qu'ils tiennent du premier traité et qui est de nature à réduire à néant l'objet et le but du premier traité, dans ce cas toute partie au premier traité, dont les intérêts sont gravement lésés de ce fait, a le droit d'invoquer la nullité du second traité. »

5. Il s'agit là d'un amendement qui porte sur le fond et qui modifierait profondément l'article 14, puisqu'il

¹ La Documentation française, Notes et études documentaires, n° 1909.