

Document:-
A/CN.4/SR.964

Compte rendu analytique de la 964e séance

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

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1968, vol. I

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

cipe des nationalités, et les Etats nés après la seconde guerre mondiale par suite du phénomène de la décolonisation. Selon lui, la Commission doit tenir compte de tous les cas mais se référer particulièrement à celui de la décolonisation.

49. Ayant ainsi traité successivement les points 8 et 6 de son questionnaire, qu'il considère comme les plus importants, le Rapporteur spécial indique qu'il a obtenu des membres de la Commission des réponses suffisamment claires sur les points 1 à 4. En ce qui concerne le point 5 (Origines et typologie des successions d'Etats), le consensus de la Commission paraît être que chaque Rapporteur spécial doit examiner cette question pour son compte et tirer ses propres conclusions, après quoi la Commission harmoniserait éventuellement leurs points de vue. Le Rapporteur spécial est aussi d'avis qu'il n'est pas nécessaire de consacrer une rubrique spéciale à cette question.

50. Quant au point 7 (Règlement judiciaire des différends), le Rapporteur spécial avait posé cette question par scrupule, mais il se rend bien compte que la Commission ne peut la préjuger à ce stade : c'est en progressant dans son travail et en le voyant prendre tournure qu'elle pourra décider s'il y a lieu de prévoir un système particulier pour le règlement des différends nés des successions d'Etats.

51. M. OUCHAKOV tient à compléter ses observations de la 961e séance⁴ en précisant sa position sur les différends points du questionnaire.

52. Pour ce qui est du point 1, il préfère le nouvel intitulé du sujet.

53. Sur le point 2, il ne croit pas nécessaire que la Commission cherche à élaborer une définition générale de la succession d'Etats, qui n'aurait guère d'intérêt pratique pour une convention future.

54. Pour ce qui est de la méthode de travail (point 3), il se prononce pour la combinaison de la codification et du développement progressif du droit international.

55. Pour la forme à donner au travail (point 4), il donne la préférence à un projet de convention, qui pour le moment pourrait être présenté comme un simple projet d'articles.

56. Quant aux origines et à la typologie des successions d'Etats (point 5), il n'est pas nécessaire d'examiner ces problèmes en tant que tels. Il serait utile toutefois que chacun des rapporteurs spéciaux établisse un schéma pour ce qui le concerne.

57. Le point 6 est le plus délicat. Tout ce qui a trait aux Etats nouveaux issus de la décolonisation fait partie d'un sujet plus vaste qui est celui de la naissance d'un nouvel Etat. Il y a incontestablement des problèmes généraux concernant tous les Etats nouveaux. Mais, qu'on le veuille ou non, la naissance d'un nouvel Etat par décolonisation donne lieu à des problèmes spécifiques qu'il importe d'étudier particulièrement, conformément aux résolutions de l'Assemblée générale et à des décisions antérieures de la Commission. La question qui se pose à cet égard est plutôt une question de priorité : il convient d'examiner en premier lieu les problèmes particuliers aux nouveaux Etats nés de la décolonisation, bien qu'il y ait des problèmes généraux communs à tous les Etats nouveaux.

58. Le problème du règlement judiciaire des différends (point 7) peut être laissé de côté pour le moment. Toutefois, le Rapporteur spécial doit être entièrement libre d'envisager une possibilité de règlement s'il le juge nécessaire.

59. Le point 8 du questionnaire pose la question très importante de la détermination du sujet à préparer pour la prochaine session de la Commission. Pour M. Ouchakov, tous les problèmes qui se rattachent au sujet doivent être abordés et il est difficile d'en isoler telle ou telle partie. Pour l'avenir et pour le présent, il est indispensable d'élaborer un projet complet qui traite de tous les problèmes, y compris les problèmes territoriaux. Certaines questions de territoire dépassent peut-être le cadre de la succession d'Etats dans les matières autres que les traités, mais il y a des problèmes territoriaux qu'il importe de traiter dans le cadre de ce sujet. Toutefois, si le Rapporteur spécial estime préférable de traiter pour commencer une partie du sujet, par exemple la succession aux moyens économiques, la Commission doit lui laisser toute liberté d'orienter son travail comme il l'entend.

60. Indépendamment des questions posées dans le questionnaire, M. Ouchakov tient à souligner que la question de la relation entre les traités et les règles qui doivent être élaborées par le Rapporteur spécial dans le cadre de son sujet se pose différemment selon que l'Etat nouveau dont il s'agit est né de la décolonisation ou d'une autre manière. La règle générale est que les traités conclus par l'Etat prédécesseur sont valables pour l'Etat successeur; cette règle pourra être inscrite dans le projet qu'élabore le Rapporteur spécial sur la succession d'Etats en matière de traités. Dans cette optique, le traité de dévolution lui-même est valable. Mais, pour les Etats nouveaux qui sont issus de la décolonisation, la situation est toute différente. Les idées exposées par le Rapporteur spécial au paragraphe 35 de son rapport et développées au paragraphe 70 sont tout à fait justes. Les traités existants perdent très rapidement leur validité pour cette catégorie particulière d'Etats. A cet égard, M. Ouchakov partage l'avis exprimé par M. Bartos à la 960e séance, selon lequel les problèmes des Etats nouveaux issus de la décolonisation doivent être réglés par les principes généraux du droit international plutôt que par les règles conventionnelles. Pour ces Etats nouveaux, on peut ériger comme règle principale et prédominante, conformément à la pratique, que les traités ne sont pas automatiquement valables pour l'Etat successeur.

La séance est levée à 13 heures.

964e SÉANCE

Vendredi 28 juin 1968, à 10 h 5

Président : M. José María RUDA

Présents : M. Ago, M. Albónico, M. Bartos, M. Bedjaoui, M. Castañeda, M. Castrén, M. El-Erian, M. Eustathiades, M. Kearney, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Rosenne, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuuroka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

⁴ Par. 66 et suiv.

Succession d'Etats et de gouvernements : la succession et les droits et obligations découlant d'autres sources que les traités

(A/CN.4/204 et Corr.1)

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

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/204 et Corr.1) et du questionnaire qu'il a présenté¹.

2. M. BARTOŠ, revenant à la question de la définition générale de la succession d'Etats, s'associe à l'opinion exprimée par M. Castrén. On peut tenir la notion de succession d'Etats pour acquise sans qu'il soit besoin d'en donner une définition précise. Toutefois, si l'on décide de donner une telle définition, il ne faut pas laisser de côté la succession que l'on peut appeler partielle et qui résulte du démembrement partiel d'un Etat qui continue à exister sur un territoire réduit. C'est une situation que l'on a eu tendance à négliger dans le débat en cours. Le détachement du territoire d'un Etat, son rattachement à un autre Etat, les transferts de souveraineté résultant d'une rectification de frontière, sont très fréquents aujourd'hui encore, même dans le respect du principe de l'autodétermination. Une définition de la succession d'Etats qui n'engloberait pas ces cas serait incomplète.

3. En ce qui concerne la méthode de travail que doit suivre la Commission, M. Bartoš constate que tout le monde est d'accord pour combiner la technique de la codification et celle du développement progressif du droit international. Non seulement c'est la méthode qui a été adoptée pour les travaux antérieurs de la Commission, mais en outre elle est scientifiquement fondée.

4. Chaque siècle a ses problèmes spécifiques qu'il résout en appliquant des règles appropriées en matière de succession d'Etats. La typologie des successions d'Etats permettra donc d'étudier la base matérielle des changements intervenus dans les règles.

5. Autrefois, on assistait à des changements formels de souveraineté. Mais la société continuait à fonctionner, sur le territoire intéressé, à peu près sur les mêmes bases économiques qu'avant ce transfert. Tel a été le cas lors de la création des Etats indépendants de l'Amérique latine. De même, après leur détachement de la Grande-Bretagne, les anciennes colonies britanniques en Amérique du Nord ont conservé leur société bourgeoise. Aujourd'hui, au contraire, dans le processus de la décolonisation, on recherche non seulement un changement de régime politique mais aussi le remplacement d'une structure économique et sociale par une autre, afin que les habitants, que les anciens maîtres appelaient indigènes, deviennent des citoyens libérés de l'exploitation coloniale. Il était donc normal que le principe de continuité soit à la base des transferts de souveraineté du siècle passé alors qu'aujourd'hui on tend à une rupture entre l'ancienne société coloniale et la nouvelle société créée par l'indépendance des nouveaux Etats.

6. Deux attitudes sont possibles. Les anciens souverains ont souvent obligé leurs colonies à régler le transfert de souveraineté dans le sens de la continuité au moyen de

traités signés lors de leur émancipation. M. Bartoš considère que le consentement donné à ces traités par les anciennes colonies est non pas l'expression de la libre volonté des nouveaux Etats, mais le prix payé pour leur indépendance. L'autre conception fait de la décolonisation un phénomène spécial nouveau qui tend à réintégrer les peuples dans leur droit à l'indépendance et à la liberté. Dans cette optique, la validation rétroactive du pouvoir de l'ancien souverain doit être considérée comme contraire aux règles de la communauté internationale. En effet, depuis la proclamation de la Charte des Nations Unies, les puissances qui ont la responsabilité de l'administration de territoires non autonomes ont le devoir d'assurer cette administration dans l'intérêt des populations de ces territoires et non dans leur intérêt propre. Aussi ces populations doivent-elles se voir reconnaître le droit et donner le moyen juridique de revenir sur les actes accomplis au détriment de leurs intérêts.

7. D'ailleurs, même à l'époque de Napoléon III et de la politique des nationalités, le principe de la continuité ne s'est pas appliqué strictement car la politique des nationalités a été conçue comme modifiant les règles antérieures. Ainsi, au Congrès de Berlin, qui a fait suite à la défaite de l'empire ottoman, on a abandonné la règle de la division des dettes et libéré les nouveaux Etats de la part des dettes ottomanes correspondant à leur territoire, car ces créations d'Etats ont été inspirées par une volonté de libération des territoires balkaniques que l'on considérait comme trop pauvres pour pouvoir supporter la charge de ces dettes. Après la première guerre mondiale, le Traité de Versailles a apporté un élément nouveau en écartant les règles anciennes de succession d'Etats pour le traitement des minorités nationales. On peut en conclure que toute époque historique a ses propres caractéristiques en ce qui concerne la création de nouveaux Etats et les règles correspondantes en matière de succession d'Etats.

8. L'approche du problème de la succession d'Etats s'adapte toujours aux circonstances historiques de l'époque considérée. Le Rapporteur spécial a donc raison de proposer que l'on prenne en considération la base sociale et économique des problèmes contemporains de succession d'Etats. Cela ne signifie pas que l'on doit absolument abandonner les règles anciennes. Il faut essayer de les mettre en harmonie avec les conditions de la décolonisation. La Commission se conformera ainsi aux recommandations de l'Assemblée générale, qui traduisent les aspirations de la communauté internationale dans son ensemble.

9. Abordant le problème des Etats tiers, M. Bartoš relève que, pour certains juristes, l'Etat successeur ne peut rien faire qui nuise aux intérêts des Etats tiers, parce qu'ils sont neutres dans le processus de décolonisation. En réalité, les Etats tiers ou certains d'entre eux ont pu tirer profit de l'occupation coloniale et, par exemple, se voir accorder par l'Etat occupant des faveurs inhabituelles en contrepartie de leur connivence ou de l'aide qu'ils ont fournie pour affermir l'occupation coloniale. Ainsi, l'Acte final de la Conférence de Berlin proclamait, le 26 février 1885, la liberté de commerce et de navigation dans le bassin conventionnel du Congo². En outre, si l'on maintenant aux Etats tiers les privilèges que l'on consent à retirer à l'ancienne puissance coloniale, on ferait supporter aux

¹ Voir 962e séance, par. 1.

² Voir De Martens, *Nouveau Recueil général des traités*, 2e série, vol. 10, p. 414.

peuples qui se libèrent les conséquences des actes de la puissance coloniale qui les avait privés de cette liberté. Là encore, il faudra peut-être élaborer des règles spéciales; cela ne veut pas dire que l'on écartera nécessairement les règles classiques, mais on devra les interpréter dans l'esprit de l'époque contemporaine.

10. M. ALBÓNICO, revenant au point No 8 du questionnaire soumis à la Commission, souligne qu'il semble exister un accord général pour donner priorité aux problèmes des biens et dettes publics. A ce propos, il tient à suggérer le titre plus large et plus général de "l'influence de la succession d'Etats en matière économique".

11. Ce titre engloberait les questions qui ne sont pas comprises sous la rubrique "biens et dettes publics". L'une de ces questions est celle des concessions; celle des "contratos leyes", si fréquents dans la pratique des pays d'Amérique latine, en est une autre. Un autre cas encore est celui des contrats de caractère mixte conclus par un gouvernement avec une société étrangère. L'objet de ces contrats est de donner à l'Etat une participation dans l'entreprise et parfois des intérêts qui lui en assurent le contrôle; l'effet en est de conférer à l'entreprise un caractère national, tout en évitant la nationalisation au sens d'expropriation pure et simple par l'Etat. On trouve un exemple de ce genre d'opération dans les négociations menées avec succès par le Gouvernement du Chili pour se rendre acquéreur de 51 p. 100 des actions de certaines mines de cuivre qui étaient auparavant aux mains d'intérêts étrangers.

12. Le titre proposé aurait en outre l'avantage d'englober la question du régime juridique des ressources naturelles, qui n'est pas comprise en toute certitude sous la rubrique "biens et dettes publics". Dans de nombreux pays, les ressources naturelles comptent parmi les biens publics, mais dans d'autres elles peuvent appartenir à des personnes privées.

13. De plus, les sociétés mixtes ont la nationalité du pays où elles sont créées, en application soit du concept de l'octroi de la personnalité juridique dans les pays de *common law*, soit du concept français de siège social. Dans ces conditions, il est nécessaire d'étudier comment l'Etat successeur agira à l'égard de ces sociétés, ainsi que des contrats mixtes et des ressources naturelles. De là l'intérêt du titre le plus large.

14. Sir Humphrey WALDOCK dit qu'il serait plus facile dans la suite des travaux de la Commission, lorsqu'elle sera saisie de questions plus concrètes, d'examiner nombre des questions générales soulevées au cours de la discussion.

15. On a parlé du problème de la succession partielle. Aux yeux de sir Humphrey Waldoock, du moins pour autant qu'il s'agit de la succession en matière de traités, la succession partielle fait incontestablement partie du sujet. L'idée directrice est qu'il faut traiter de tous les cas où il y a substitution d'une souveraineté à une autre et le transfert d'une fraction du territoire, si petite soit-elle, entre dans ce cadre.

16. Le Rapporteur spécial a suggéré un changement de titre; sir Humphrey lui serait reconnaissant de donner une définition plus formelle de l'objet de l'étude, de manière qu'il soit possible de trouver le libellé qui conviendrait en anglais pour le nouveau titre. Il croit, quant à lui, que

"succession en matière d'intérêts économiques" serait préférable à "succession aux intérêts économiques".

17. M. USTOR dit, à propos du point No 8 du questionnaire, que la Commission devrait accorder une grande latitude au Rapporteur spécial. Toutefois, il serait logique de commencer par l'énoncé de la règle simple selon laquelle il n'y a pas de succession au régime juridique de l'Etat prédécesseur, parce que l'Etat successeur, comme tout Etat, est libre d'établir son régime juridique de manière souveraine. Le Rapporteur spécial a mentionné cette règle à la section VIII de son rapport.

18. Selon ce qui lui convient, l'Etat successeur peut maintenir, et maintient souvent, en totalité ou en partie, la législation de l'Etat prédécesseur mais dans ce cas il reprend cette législation de son propre chef et sans être tenu d'aucune obligation juridique. Le fait que l'Etat successeur décide de ne pas abolir en bloc la législation antérieure ne porte pas atteinte à son droit souverain de transformer complètement l'ordre juridique du pays.

19. Cette règle s'applique à des questions telles que la nationalité et le droit de propriété. Le droit d'un Etat d'élaborer la législation applicable sur son territoire englobe évidemment celui de régler les relations en matière de propriété de toute la population, étrangers compris. Dans l'exercice de son droit de transformer son système économique et social, un Etat peut toucher à des droits que les ouvrages juridiques qualifient de droits acquis. Cependant, l'Etat considéré n'a aucune obligation, au titre du droit international, de faire de différence entre les droits acquis et les autres droits de propriété.

20. Il n'existe pas de distinction, en droit international, entre les biens des nationaux et ceux des étrangers; la seule question qui a été posée dans les ouvrages juridiques et dans la pratique des Etats est de savoir si l'indemnisation peut être demandée lorsqu'un nouveau régime juridique porte atteinte aux biens des étrangers. Sur ce point, l'opinion dominante, du moins dans les Etats socialistes, est que, lorsque des mesures générales et non discriminatoires sont adoptées dans l'intérêt public, tout ce qu'un étranger peut demander comme étant de droit est l'égalité de traitement avec les nationaux. La théorie selon laquelle il existerait en droit international un principe général exigeant le respect des droits de propriété privée a été rejetée après la première guerre mondiale au moment du différend roumano-hongrois à propos des réformes agraires.

21. Dans les cas où il y a eu décolonisation, certaines anciennes colonies ont accepté des restrictions à leur souveraineté en matière de droits de propriété, de nationalité et d'autres questions encore, mais il serait inexact d'en déduire que ces accords spéciaux affaiblissent de quelque manière que ce soit la règle générale que M. Ustor vient de mentionner. En fait, la question se pose de savoir si certains droits souverains ne sont pas inaliénables.

22. On a soutenu qu'un Etat souverain, qui peut abandonner sa souveraineté en totalité en décidant de son propre gré sa fusion avec un autre Etat, peut aussi renoncer à une partie de ses droits souverains. Mais la question se pose de savoir si cette proposition est vraie pour une ancienne colonie. Les résolutions de l'Assemblée générale concernant l'abolition du colonialisme ne sont pas de simples recommandations; elles sont l'expression d'une nouvelle règle de droit international adoptée par une écrasante majorité de la famille des nations. Le colonialisme

est donc contraire au droit international et ce serait une infraction internationale que de soumettre un peuple à la domination coloniale.

23. La situation juridique ainsi décrite par M. Ustor vaut pour les traités de dévolution. Si un traité de dévolution limite la souveraineté du nouvel Etat intéressé à tel point que les rapports entre celui-ci et l'ancien Etat métropolitain ne diffèrent pas substantiellement de l'ancienne relation coloniale, on peut à bon droit soutenir que le traité viole la règle de droit international qui interdit le colonialisme sous toutes ses formes et manifestations et qu'il est donc nul ou annulable. Le fait qu'il peut n'être pas facile dans chaque cas particulier de déterminer si un traité de dévolution dépasse les limites permises n'ôte rien à la valeur du principe. Le problème posé fait penser à l'affaire de l'union douanière tentée entre l'Autriche et l'Allemagne, qui a été soumise à la Cour permanente de justice internationale³; cette union violait une disposition du traité de Saint-Germain-en-Laye qui interdisait à l'Autriche de renoncer à son indépendance. Cette interdiction constitue maintenant une règle de droit international qui s'oppose à l'établissement déguisé d'une relation coloniale.

24. M. CASTAÑEDA ne peut encore dire, à ce stade, si les différentes catégories de succession d'Etats que le Rapporteur spécial a distinguées donnent lieu à des régimes juridiques différents. Il y a certes des différences politiques importantes et juridiquement significatives entre ces catégories : mais c'est seulement à une phase plus avancée des travaux de la Commission que l'on pourra décider si l'on doit envisager un régime spécifique de la succession d'Etats par décolonisation.

25. La distinction entre le démembrement, la décolonisation et l'intégration ou la fusion est correcte dans l'ensemble. Cependant, la ligne de partage n'est pas d'une précision rigoureuse et cette division comporte des exceptions. Il ne s'agit pas de catégories juridiques, ni même d'une division méthodologique du travail, mais c'est une hypothèse de travail valable, car elle reflète la réalité.

26. Les différences signalées par le Rapporteur spécial entre la succession de type classique et la succession par décolonisation sont très significatives. Dans le premier cas, l'homogénéité de niveau de vie et de civilisation et la grande analogie des systèmes juridiques des pays concernés devaient conduire au principe de la continuité et de la stabilité. C'est à peu près l'inverse dans le deuxième cas, ce qui explique pourquoi rupture et changement sont alors indispensables. Le but essentiel de la décolonisation est la modification des objectifs politiques, économiques et sociaux du territoire concerné. Aussi le principe du respect des droits acquis et la notion d'enrichissement sans cause prennent-ils, dans ce contexte, un sens spécial qui donne à la décolonisation un profil caractéristique.

27. Reste à savoir si le caractère particulier des cas de succession d'Etats par voie de décolonisation doit se traduire par des règles spécifiques. Ce n'est qu'à un stade ultérieur qu'il sera possible de mesurer le degré de spécificité nécessaire. En tout cas, pour ce qui est de la méthode, au lieu de traiter isolément les problèmes des Etats nouveaux, il vaudrait mieux, à propos de chaque question, mettre en relief la solution qui a été donnée dans l'après-guerre. Les règles qui seront proposées devront être fondées sur les cas les plus significatifs, examinés à la lumière

de la Charte et compte tenu des besoins actuels de la communauté internationale.

28. Cela ne signifie nullement que les précédents plus anciens aient perdu toute valeur; à ce sujet, sir Humphrey Waldock présente des arguments convaincants dans l'introduction de son rapport sur la succession d'Etats en matière de traités (A/CN.4/202). Comme M. Bartoš vient de le rappeler, chaque époque apporte des éléments nouveaux : ainsi, la période qui a suivi la première guerre mondiale a mis en relief une idée nouvelle en ce qui concerne le traitement des minorités. Mais il n'y a pas seulement juxtaposition des éléments propres à chaque époque, il se produit aussi une décantation. Parmi les précédents des époques passées, ceux qui sont contraires à l'esprit de la nouvelle époque perdent leur valeur. Tel serait le cas, actuellement, des précédents qui seraient contraires aux principes de la Charte, par exemple au principe de l'égalité souveraine des Etats. Les règles d'autrefois doivent être mises en harmonie avec les besoins contemporains.

29. Le Rapporteur spécial a dit qu'il n'avait pas l'intention de faire une charte de la décolonisation. L'Assemblée générale aurait pu élaborer une telle charte, comme complément à la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux⁴, pour institutionnaliser l'accession à l'indépendance et la soumettre à des règles uniformes. L'Organisation des Nations Unies était engagée dans cette voie vers la fin des années cinquante, mais la crise du Congo est venue bouleverser ses projets. Le Rapporteur spécial se trouve donc aujourd'hui devoir élaborer un régime à partir de précédents contradictoires.

30. Les solutions appliquées en Amérique latine au début du XIXe siècle fournissent peu d'éléments utilisables. Il n'y a pour ainsi dire pas eu de négociations entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur. Par exemple, le Mexique n'a été reconnu par l'Espagne que trente ans après son indépendance. La rupture a été plus complète en ce temps qu'elle ne l'a été pour les nouveaux Etats actuels, dont l'indépendance a presque toujours été proclamée d'accord avec l'ancienne métropole, ce qui a joué en faveur de la continuité. M. Bartoš a montré aussi que, contrairement à ce qui s'est passé dans les cas récents, l'indépendance des pays d'Amérique latine et des anciennes colonies américaines n'avait pas été accompagnée d'une rupture des anciennes structures sociales. Il est donc très difficile de généraliser.

31. En ce qui concerne le choix du sujet à traiter pour la prochaine session, l'étude des biens et dettes publics paraît un peu trop limitée, mais il est à craindre que celle de tous les rapports économiques entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ne soit trop vaste. M. Castañeda suggère que le Rapporteur spécial traite de tout ce qui touche le transfert du patrimoine public (actif et passif).

32. M. EUSTATHIADES rend hommage au Rapporteur spécial pour sa précieuse contribution à l'analyse des données et tendances nouvelles en la matière.

33. Sur le point 1 du questionnaire, il partage la préférence générale pour le nouvel intitulé du sujet.

34. Sur le point 2, il ne voit pas la nécessité d'une définition générale de la succession d'Etats, étant donné

³ C.P.J.I., série A/B, No 41.

⁴ Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale.

surtout que l'étendue exacte des deux projets n'est pas encore définie. Chacun des deux rapporteurs spéciaux peut prendre certaines idées dominantes comme point de départ de son travail, s'il le juge nécessaire, mais cela ne saurait constituer une définition. Cette question est d'ailleurs liée à celle qui est posée au point 5.

35. Pour le point 3, M. Eustathiades pense que la Commission doit associer la codification et le développement progressif du droit international en s'aidant des observations que formuleront les gouvernements.

36. Pour ce qui est de la forme à donner au travail (point 4), il exclut l'idée d'une dissertation ou d'un commentaire; il hésite un peu entre un avant-projet de convention et un corps de règles dont la destination ne serait pas précisée, mais penche plutôt pour la première solution.

37. La question des origines et de la typologie des successions d'Etats (point 5) paraît avoir surtout un intérêt théorique. L'exposé de cette question à la section IV du rapport est brillant et constitue en la matière une analyse de sociologie juridique remarquablement pénétrante. Les différences signalées existent, mais on voit mal comment elles pourraient influencer la formulation de règles codifiant la matière de la succession d'Etats. Il y a sans doute des idées à puiser dans le schéma proposé, mais on pourrait difficilement en faire la base du travail de la Commission. C'est ainsi que, par exemple, la fusion d'Etats est un cas actuel; et les différentes formes de fédéralisme mériteraient aussi d'être examinées.

38. Sur le point 6, M. Eustathiades fait observer qu'en français l'expression "nouveaux Etats" serait peut-être préférable à "Etats nouveaux" car elle prêterait moins à la discussion sur la question de savoir si l'on envisage des cas anciens, présents ou futurs. L'expression "nouveaux Etats" désignerait plus nettement les nouveaux Etats actuels, ceux qui ont accédé récemment à l'indépendance. Le phénomène de l'apparition d'Etats nouveaux est ancien, mais c'est l'apparition des "nouveaux Etats" qui appelle l'examen de la succession sous une lumière nouvelle.

39. Du point de vue pratique, en raison de l'apparition récente de nouveaux Etats dans un certain climat politique, la matière de la succession d'Etats présente indiscutablement un intérêt accru. La question de la succession n'affecte pas seulement les relations bilatérales entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, elle intéresse aussi les Etats tiers, des particuliers ressortissants d'Etats tiers et la communauté internationale tout entière.

40. Entre les trois solutions envisagées au point 6, M. Eustathiades pourrait accepter la première si elle était présentée sous une forme un peu moins appuyée que par les mots "principalement sous l'angle des problèmes spécifiques de ces Etats". Les nouveaux Etats eux-mêmes n'auraient pas intérêt à ce que la Commission formule des règles particulières à leur cas. Mais ils ont avantage à ce que soit établie une réglementation qui tienne compte de leurs problèmes spécifiques et de leurs vues sur les sujets qui les concernent. Certes, on aurait tort de croire que, la décolonisation étant presque entièrement achevée, ce phénomène ne doit pas retenir l'attention de la Commission. La décolonisation comprend deux étapes: l'accès à l'indépendance et la consolidation de l'indépendance. Or, pour cette consolidation, il n'est pas exclu qu'en matière de succession des règles visant à la continuité et non pas à la rupture de tout lien avec le passé puissent paraître

opportunes pour certains aspects. D'autre part, de même que le droit de la guerre s'applique longtemps après la fin d'une guerre, de même les règles de la succession d'Etats s'appliqueront pendant une longue période après la décolonisation.

41. Il ne faut donc pas accorder une importance exagérée, par principe, dès l'abord, aux différences entre les règles classiques de la succession d'Etats et les règles applicables aux nouveaux Etats nés de la décolonisation. Ainsi que le Rapporteur spécial l'indique avec raison dans la section VIII de son rapport, une certaine continuité est indispensable sur le plan législatif et en ce qui concerne les instances judiciaires pendantes. D'ailleurs, même dans les cas classiques de succession d'Etats, l'ordre juridique de l'Etat prédécesseur n'était maintenu que dans le principe, et l'on ménageait une période de transition. Certains problèmes des nouveaux Etats actuels, tout en ayant leurs particularités, ressemblent à ceux qui se sont posés dans les cas plus anciens et appellent des solutions semblables.

42. Le projet de convention qui sera élaboré contiendra probablement une clause spécifiant que les règles qui y sont énoncées ne portent pas atteinte aux réglementations particulières. Les exemples de réglementations particulières sont nombreux dans la pratique ancienne et récente, de sorte qu'une telle clause sera très importante.

43. Sur la question du règlement judiciaire des différends (point 7), M. Eustathiades partage l'avis du Rapporteur spécial: il n'est pas nécessaire de trancher cette question pour le moment. Elle déborde un peu la compétence de la Commission et elle se posera normalement lors d'une conférence réunie pour examiner un projet de convention.

44. Quant à l'ordre de priorité et au choix de sujets (point 8), M. Eustathiades regrette de ne pouvoir approuver l'idée qui paraît se dégager du débat et qui serait de traiter de la succession aux moyens économiques. Il craint que ce ne soit pas de bonne tactique de commencer par le problème le plus difficile et le plus nouveau. Logiquement, la matière qui devrait venir en tête est celle qui se rapproche le plus du droit classique, c'est-à-dire les questions territoriales, traitées dans la section IX du rapport, suivies par les questions de succession au régime juridique de l'Etat prédécesseur traitées dans la section VIII. Si cette suggestion n'est pas retenue, il serait souhaitable que, indépendamment de l'ordre dans lequel la Commission abordera successivement les différentes questions, les problèmes relatifs aux biens et aux ressources naturelles n'apparaissent pas dans le projet final avant les matières auxquelles s'appliquent les principes plus généraux de la succession.

45. Pour M. TABIBI le mandat de la Commission en matière de succession d'Etats ne saurait faire de doute: la résolution pertinente de l'Assemblée générale et les changements qui se sont produits depuis la deuxième guerre mondiale font un devoir à la Commission d'accorder une place particulière aux problèmes de succession qui se posent aux nouveaux Etats.

46. Dans le choix de ses sujets d'étude pour l'année prochaine, la Commission devrait, comme l'a suggéré M. Albonico, donner priorité aux aspects économiques de la succession d'Etats. On ne peut dire qu'un pays soit parvenu à sa pleine émancipation tant qu'il n'a pas atteint son indépendance économique. M. Tabibi préfère parler de "la succession d'Etats en matière économique" plutôt que de "l'influence de la succession d'Etats sur les ques-

tions économiques”, parce que ce qui donne ses traits les plus caractéristiques à l'économie des pays nouvellement parvenus à l'indépendance, c'est la lutte qu'ils livrent pour parvenir à leur liberté de choix en matière économique.

47. L'indépendance économique a donné lieu à de nombreux travaux de recherche, entrepris sous les auspices des Nations Unies, notamment depuis qu'a été créée la Commission pour la souveraineté permanente sur les ressources naturelles, et la Commission du droit international a sans aucun doute pour mandat d'entreprendre une étude de la succession d'Etats du point de vue de l'indépendance économique. Elle ne devrait pas laisser à un autre organe des Nations Unies le soin d'entreprendre cette étude, mais au contraire, devrait se saisir de l'occasion qui s'offre maintenant d'éclairer la situation. Le Rapporteur spécial pourrait être prié de rédiger cette étude, ou tout au moins sa première partie, en temps utile pour la prochaine session de la Commission. La question de la responsabilité des Etats, elle aussi, mérite une étude particulière.

48. M. NAGENDRA SINGH constate qu'un large accord semble s'être fait au sein de la Commission sur tous les points énumérés dans le questionnaire du Rapporteur spécial, sauf en ce qui concerne l'étude des problèmes de succession des nouveaux Etats. Il reconnaît avec M. Kearney que la Commission ne devrait pas donner l'impression qu'elle veut établir une *lex specialis* pour les problèmes des nouveaux Etats, étant donné qu'en leur reconnaissant une situation particulière la Commission enlèverait de la valeur à tous les travaux de codification qu'elle pourrait entreprendre.

49. L'objet de la codification est d'infuser une certaine uniformité dans le droit international et non de donner naissance à des écoles rivales sur la question de la succession d'Etats. Peut-être serait-il donc préférable de ne point parler de décolonisation, terme qui évoque des souvenirs déplaisants pour certains pays, mais plutôt de parler de l'expérience des nouveaux Etats. Sous quelque angle que la Commission examine la codification, il lui faudra nécessairement tenir compte des nombreuses affaires où de nouveaux Etats se trouvent impliqués. Toutefois, M. Nagendra Singh ne croit pas qu'il soit opportun de faire figurer un chapitre particulier sur les problèmes de succession des anciennes colonies parmi d'autres aspects de la succession d'Etats, étant donné que cela aussi reviendrait à vouloir donner à ces questions une importance particulière. La meilleure méthode consisterait peut-être à étudier en premier lieu les problèmes des biens et des dettes publics sous l'angle de la succession d'Etats, en tenant compte de l'expérience variée des nouveaux Etats. M. Nagendra Singh accepte que les aspects économiques soient codifiés en matière de succession mais il faut qu'il y ait un sujet déterminé sous la rubrique économique. Il est essentiel d'être précis.

50. M. Nagendra Singh reconnaît avec M. Eustathiades que la Commission devrait s'efforcer en premier lieu de codifier les règles de succession d'Etats se rapportant aux traités, question pour laquelle sir Humphrey Waldock a déjà rédigé un certain nombre de projets d'articles, et se saisir ensuite de la question des biens et des dettes publics, lorsque le Rapporteur spécial aurait terminé son étude.

51. M. AGO, se référant aux observations de M. Castañeda sur la nécessité de chercher des précédents pour déterminer les règles traditionnelles en matière de succession d'Etats, signale qu'une étude complète de la pratique diplomatique italienne en matière de droit international est en cours de publication en Italie; le volume relatif à la période 1860-1897 doit paraître vers la fin de l'année. La pratique de cette période touche de très nombreuses questions de succession d'Etats, qui se sont posées soit dans les rapports internationaux proprement dits, soit à propos de problèmes de caractère interne; l'intérêt que présente cette pratique n'est pas limité à l'Italie, car elle reflète les relations de l'Italie avec beaucoup d'autres puissances. Comme cette matière peut intéresser les deux rapporteurs spéciaux sur la succession d'Etats, M. Ago leur communiquera cet ouvrage dès sa parution.

52. Le PRÉSIDENT prenant la parole en tant que membre de la Commission, reconnaît que, si le terme de “succession” n'est pas entièrement satisfaisant, il ne serait pas opportun non plus de vouloir le remplacer maintenant par un autre, notamment avant que le Rapporteur spécial ait achevé son étude de la succession d'Etats. De toute façon, il s'agit d'un terme bien établi dans la langue du droit international. La Commission pourrait, provisoirement du moins, continuer à l'entendre dans le sens qu'a suggéré sir Humphrey Waldock et considérer la succession comme un changement de compétence en matière de conclusion de traités survenu dans un territoire donné. L'orateur reconnaît aussi qu'il ne serait pas opportun d'étudier dès maintenant les sources et les types de la succession, et que le débat sur la question pourrait peut-être reprendre plus utilement lorsque les rapporteurs spéciaux auront terminé leur étude.

53. Parlant de l'importance spéciale qu'il conviendrait de donner aux problèmes de succession des Etats nouveaux, M. Ruda estime que la Commission, lorsqu'elle entreprendra de codifier les règles en la matière, devrait avoir à l'esprit tout l'héritage d'expérience qu'ont laissé les problèmes de succession résultant de la décolonisation, y compris celle des pays de l'Amérique latine. La Commission devrait s'efforcer d'aider les nouveaux Etats à consolider leur souveraineté politique et économique, et la meilleure manière de le faire serait de rédiger un ensemble de règles qui refléteraient l'expérience de toutes les anciennes colonies.

54. M. Ruda s'était d'abord trouvé porté à croire, avec M. Eustathiades, que les problèmes territoriaux méritaient d'être étudiés en priorité, puisque la notion de territoire est d'une importance fondamentale pour les Etats. Toutefois, considérant les indications que l'Assemblée générale a données à la Commission par sa résolution, il estime que la Commission devrait étudier en priorité les aspects économiques de la succession d'Etats. Avec sir Humphrey Waldock, il pense que la question assez mal définie des aspects économiques devrait être limitée aux problèmes plus spécifiques des biens et des dettes publics; aussi demande-t-il au Rapporteur spécial de libeller en conséquence le titre de son étude.

La séance est levée à 12 h 50.