

Document:-  
**A/CN.4/SR.965**

**Compte rendu analytique de la 965e séance**

sujet:  
**<plusieurs des sujets>**

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>)*

## 965e SÉANCE

Lundi 1er juillet 1968, à 15 h 10

Président : M. José María RUDA

*Présents* : M. Albónico, M. Amado, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Castañeda, M. Castrén, M. El-Erian, M. Eustathiades, M. Kearney, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

**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 le Rapporteur spécial à donner ses conclusions sur le débat.

2. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) déclare qu'il n'a pas l'intention de traiter les questions de fond, sur lesquelles la Commission aura l'occasion de revenir. Il s'en tiendra donc aux questions préliminaires qui étaient posées dans le questionnaire distribué à la 962e séance.

3. Sur le point 1 de ce questionnaire, les membres de la Commission sont d'accord pour modifier l'intitulé du sujet et pour adopter le titre : "La succession d'Etats dans les matières autres que les traités".

4. Sur le point 2, on estime qu'il n'y a pas lieu pour le moment de chercher à élaborer une définition générale de la succession d'Etats, car cela serait prématuré et périlleux. Peut-être même n'y a-t-il pas lieu de définir la "succession", terme que l'on continuera d'employer, faute d'un autre, et bien qu'il évoque un peu trop le droit privé. L'avis général est que plus tard il conviendra peut-être de donner quelques indications sur le sens des expressions qui seront employées dans le projet.

5. Sur le point 3, la Commission souhaite manifestement combiner la codification et le développement progressif du droit international.

6. Quant à la forme à donner au travail (point 4), il semble que la Commission ait une préférence pour un corps de règles ou, éventuellement, un projet d'articles, et que la forme définitive pourra être arrêtée plus tard.

7. En ce qui concerne le point 5, le Rapporteur spécial souligne qu'il avait à dessein schématisé et même caricaturé la typologie des successions d'Etats. La typologie proposée comporte certes des exceptions et demande à être nuancée. En tout cas, les membres de la Commission ont été unanimes à estimer que les origines et la typologie des successions d'Etats ne devaient pas faire l'objet d'une rubrique spéciale.

8. Sur le point 6, le Rapporteur spécial considère que, pour l'ensemble de la Commission, toute l'étude devra être éclairée par le problème des nouveaux Etats, sans que les autres modes de succession soient négligés. Tout est une question de mesure et de réalisme. Il est indéniable que l'époque actuelle est fortement marquée par le phé-

nomène de la décolonisation. Dès l'élaboration de la Charte, la communauté internationale a estimé qu'elle avait des devoirs particuliers envers un certain nombre de pays et de peuples dépendants, devoirs assimilables à un service public international et comparables au devoir qu'a un Etat à l'intérieur de ses frontières d'assurer la bonne marche d'un service public. Peu à peu, le principe de l'autodétermination et celui de la décolonisation ont été affirmés en tant que principes nouveaux, et à cet égard la Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux<sup>1</sup> a joué un rôle particulièrement important.

9. Le débat a fait ressortir que les problèmes des nouveaux Etats issus de la décolonisation intéressent non seulement l'ancienne puissance coloniale et le nouvel Etat, mais la communauté internationale tout entière.

10. Ainsi que M. Bartoš l'a bien montré à la séance précédente<sup>2</sup>, les successions classiques opéraient un changement plutôt nominal de souveraineté, tandis que la succession par décolonisation provoque une transformation radicale des structures sociales. Le Rapporteur spécial fait observer que dans la succession par décolonisation, il y a, non seulement transmission de souveraineté d'un Etat à un autre, mais aussi retour à une souveraineté antérieure, et que cela n'est pas sans influence sur la validité des actes de l'Etat prédécesseur, de sorte que les facteurs de rupture tendent à l'emporter sur les facteurs de continuité. Certes, la façon dont l'indépendance a été obtenue influe sur les règles qui devront être retenues, de même qu'entrent en ligne de compte d'autres différences.

11. Mais la décolonisation est le phénomène caractéristique de l'époque actuelle. Elle a donné naissance à des règles qui influent sur la succession classique, ainsi que M. Ago l'a fait observer à la 962e séance<sup>3</sup>. M. Bartoš a souligné que, de même, le principe des nationalités avait influé sur les règles antérieures. Le Rapporteur spécial est d'avis qu'il faudra dégager des règles aussi générales que possible, recenser les solutions qui ont été adoptées dans la pratique en cherchant les éléments les plus significatifs et les plus caractéristiques de notre époque.

12. En ce qui concerne le point 7, le Rapporteur spécial note que, pour la majorité de ses collègues, la question du règlement judiciaire des différends doit être laissée de côté pour le moment. Certains estiment même que cette question déborde le cadre du sujet et doit être complètement exclue du travail de la Commission.

13. Pour ce qui est du point 8, le choix du sujet à traiter en priorité pose un problème délicat. Parmi les divers critères auxquels il est possible de se référer pour opérer ce choix, le Rapporteur spécial n'a pas cru possible de retenir celui de la fréquence des cas, ni celui des intérêts en jeu, ni celui de l'importance de l'ancienne puissance coloniale, ni celui de l'instrument — par exemple, traité de dévolution — par lequel les questions sont réglées.

14. Certes, il eût été assez logique de commencer par les questions territoriales, comme l'a suggéré M. Eustathiades à la séance précédente<sup>4</sup>. Personnellement, le Rapporteur spécial s'intéresse vivement à ces questions, mais il estime

<sup>1</sup> Résolution 1514 (XV) de l'Assemblée.

<sup>2</sup> Par. 5.

<sup>3</sup> Par. 68.

<sup>4</sup> Par. 44.

que, si aiguës qu'elles puissent être parfois, elles ne se posent pas dans tous les cas de succession, c'est-à-dire d'une façon aussi générale que les questions d'ordre économique.

15. Le Rapporteur spécial avait pensé pouvoir commencer par l'étude des problèmes relatifs aux biens et dettes publics, parce que ces problèmes sont importants, qu'ils ont aussi un aspect classique, et qu'ils ont connu une évolution assez sensible pour donner matière à réflexion en vue d'une projection vers l'avenir. Comme ce sujet a paru un peu étroit, le Rapporteur spécial a songé à y joindre tout le domaine connexe des droits de concession et des contrats administratifs, c'est-à-dire des droits acquis, pour procéder à une étude d'ensemble de la succession aux divers moyens économiques, qui engloberait la question du droit des peuples sur leurs ressources naturelles. Le sujet est certainement très vaste et un peu vague. La traduction en anglais de son libellé paraît en outre poser des difficultés. L'expression "intérêts économiques" serait plus vague encore, mais au moins peut-on opposer les intérêts économiques aux droits économiques. L'étude de la succession aux moyens économiques porterait sur l'ensemble des intérêts et des droits.

16. A l'égard du sujet de la succession patrimoniale, proposé par M. Castañeda à la séance précédente<sup>5</sup>, le Rapporteur spécial fait observer qu'il est difficile de préciser ce qu'est le patrimoine d'un Etat, étant donné que le contenu de ce patrimoine varie selon le régime politique.

17. Le Rapporteur spécial s'en tient donc à sa suggestion de traiter les questions économiques. En procédant par élimination, il est assez facile de voir que ce sujet ne comprend ni les problèmes de nationalité, ni ceux de la succession au régime juridique, ni les problèmes territoriaux. Bien entendu, la Commission n'a pas l'intention de sacrifier ces autres sujets; elle envisage seulement d'en remettre l'étude à plus tard, pour traiter en priorité ce qui, de l'avis général, paraît plus urgent et plus général.

18. Le PRÉSIDENT constate que le titre du sujet à traiter en priorité pose encore quelques problèmes, notamment en raison de la difficulté de le traduire en espagnol et en anglais.

19. M. YASSEEN estime qu'une préférence très nette s'est manifestée pour l'examen des questions économiques qui se posent à l'occasion d'une succession d'Etats. C'est là un bon sujet à traiter pour commencer, et les membres de la Commission voient bien quelle est en fait la matière à étudier. L'expression "moyens économiques" n'est sans doute pas très satisfaisante, mais c'est là une question de rédaction, qui pourra être résolue à la prochaine session.

20. M. EUSTATHIADES croit pouvoir conclure de ce qu'a déclaré le Rapporteur spécial que le choix du sujet à traiter en priorité n'est pas irrémédiablement fait. M. Eustathiades souhaite donc que la Commission réfléchisse encore à la possibilité de choisir les sujets qu'il avait lui-même mentionnés à la 964e séance, c'est-à-dire les problèmes territoriaux et la succession au régime juridique de l'Etat prédécesseur.

21. Il ne pense pas que le terme "moyens économiques" indique clairement la matière dont il s'agit, surtout s'il doit comprendre d'autres sujets que ceux initialement retenus par le Rapporteur spécial et en plus peut-être la

question des droits acquis; de sorte que si la Commission décidait néanmoins de traiter des "moyens économiques", il proposerait un libellé tel que "succession dans le domaine économique et financier" ou "succession en matière économique et financière".

22. M. BARTOŠ estime que les membres de la Commission sont d'accord au fond. La question des biens et des dettes publics dans la succession d'Etats doit être étudiée dans un contexte plus général, celui de la situation économique et financière. Le libellé du sujet est une question d'importance secondaire. L'essentiel est de laisser au Rapporteur spécial la liberté de choisir et de traiter les thèmes qu'il juge le plus appropriés.

23. M. Bartoš propose que la Commission approuve les conclusions du Rapporteur spécial, mais il souligne que cette décision de la Commission devrait être considérée comme provisoire et ne deviendrait définitive qu'après l'examen du rapport présenté par le Rapporteur spécial sur la succession d'Etats en matière de traités.

24. M. REUTER déclare qu'il ne verrait pas sans inquiétude inscrire à l'ordre du jour la question de la succession aux frontières. En cette matière, en effet, il s'est formé un droit régional applicable à tout un continent, qui a su y trouver de grands avantages. Avant d'aborder ce sujet épineux, la Commission du droit international doit laisser aux organisations régionales toutes leurs chances d'arriver à des solutions pour chaque continent.

25. Quant au titre du sujet, il pourrait être : "La succession d'Etats en matière économique et financière". M. Reuter préfère cette formule, qui est la plus large et la plus satisfaisante du point de vue de la langue.

26. M. KEARNEY fait observer que le Rapporteur spécial est parvenu à la conclusion qu'il y avait accord à la Commission pour différer l'examen de la question du système de règlement des différends. Le Rapporteur spécial a eu l'impression que le problème serait étudié à une étape ultérieure dans le contexte plus large de la question générale du règlement des différends. Or, M. Kearney estime qu'une grande partie des membres de la Commission souhaite que la décision sur la question ne soit ajournée que jusqu'au moment où la Commission aura réalisé quelques progrès sur le fond du point 1 b de son ordre du jour et aura pu déterminer les types de différends que pourraient susciter les règles proposées; de cette façon, la Commission trancherait la question du mécanisme de règlement, compte tenu des dispositions de fond auxquelles se rapporterait ledit mécanisme.

27. M. OUCHAKOV pense que la Commission ne doit pas prendre une décision trop rigide. On pourrait dire que la Commission a pris note de la proposition du Rapporteur spécial, l'a approuvée et a donné au Rapporteur spécial toute liberté pour l'examen du champ de ses travaux pour l'année suivante.

28. Sir Humphrey WALDOCK pense, comme M. Kearney, que la Commission a décidé de ne se prononcer sur la question du mécanisme de règlement des différends que lorsqu'elle sera en mesure de déterminer le type de problèmes que pourrait soulever le projet confié à M. Bedjaoui et qui susciteraient de façon précise le besoin d'un mécanisme de règlement des différends.

29. Quant au titre du sujet à traiter en priorité, sir Humphrey Waldock pense que l'expression française "moyens économiques" soulève quelques difficultés parce

<sup>5</sup> Par. 31.

qu'elle serait probablement traduite en anglais par "*economic resources*", ce qui ne correspond peut-être pas tout à fait aux intentions de la Commission. Le titre "La succession d'Etats en matière économique et financière" prêterait moins à confusion et serait par conséquent plus approprié.

30. M. BEDJAOUI (Rapporteur spécial) dit qu'il prend note des précisions données par M. Kearney et sir Humphrey Waldock en ce qui concerne le règlement des différends.

31. Il est tout à fait disposé à intituler son sujet "La succession d'Etats en matière économique et financière" ou encore "Les aspects économiques et financiers de la succession d'Etats".

32. En ce qui concerne les frontières, le Rapporteur spécial a fait taire ses préférences personnelles. Le sujet choisi l'a été par la majorité de la Commission. De toute façon, s'il est plus sage de commencer par la succession d'Etats en matière économique et financière, il n'est pas question de renvoyer aux calendes grecques les autres problèmes.

33. M. AMADO souhaite que le Rapporteur spécial continue à faire bénéficier la Commission de ses lumières sur le sujet de la succession d'Etats, qui est historiquement très important pour les Sud-Américains.

34. M. TSURUOKA pense qu'il s'agit de prendre une décision sur l'ordre de priorité et croit comprendre que le Rapporteur spécial restera libre d'ajouter d'autres questions à son étude.

35. Le PRÉSIDENT, répondant à M. Tsuruoka, dit que la Commission a toujours laissé aux rapporteurs spéciaux toute latitude pour traiter leur sujet comme ils l'entendaient; dans le cas présent, il est probable que le Rapporteur spécial aura déjà suffisamment à faire avec le problème de la succession d'Etats en matière économique et financière.

36. Le Président constate qu'il y a accord général sur le titre "Succession d'Etats en matière économique et financière" pour le sujet que le Rapporteur spécial doit préparer pour la prochaine session.

37. Le Président constate également que la Commission a approuvé les conclusions du Rapporteur spécial sur les sept autres points de son questionnaire, étant entendu que, comme l'a demandé M. Bartoš, cette approbation n'aura qu'un caractère provisoire en attendant la décision qui sera prise en ce qui concerne le point 1 a de l'ordre du jour pour la coordination des travaux des deux rapporteurs spéciaux.

38. S'il n'y a pas d'opposition, le Président considérera que la Commission approuve cette façon de procéder.

*Il en est ainsi décidé.*

**Succession d'Etats et de gouvernements :  
la succession en matière de traités**

(A/CN.4/200/Rev.2 et Corr.1 et Add.1 et 2; A/CN.4/202)

[Point 1 a de l'ordre du jour]

39. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial sur le point 1 a de l'ordre du jour à présenter son premier rapport (A/CN.4/202).

40. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit qu'il ne pense pas que la Commission voudra revenir, dans le contexte du rapport qu'il présente, sur toutes les questions qu'elle vient de traiter en examinant le rapport de M. Bedjaoui. Dans l'introduction de son premier rapport, il n'a pas insisté sur les considérations générales en matière économique, politique et sociale qui forment le cadre où s'inscrivent les problèmes juridiques de la succession d'Etats. Ces considérations constituent la toile de fond de son étude; mais le Rapporteur spécial a pensé qu'il lui incombait avant tout d'examiner la pratique des Etats, et surtout la pratique récente, ainsi que les nombreux écrits des juristes sur le sujet pour tenter de discerner les principes du droit en la matière.

41. Au cours du débat sur le point 1 b de l'ordre du jour, sir Humphrey Waldock a signalé les possibilités de chevauchement entre les deux parties de la question de la succession d'Etats. Il a alors interprété le sujet qui lui est attribué comme strictement limité à la succession en matière de traités<sup>6</sup>. La question qu'il lui appartient de traiter est celle de savoir jusqu'à quel point les traités conclus et applicables en ce qui concerne un territoire déterminé peuvent, selon tel ou tel autre processus, rester applicables après qu'il s'est produit un changement de souveraineté sur ce territoire.

42. L'idée de sir Humphrey était qu'il ne devait pas se préoccuper de l'objet qui fait la matière du traité, mais que cet objet pouvait avoir parfois une certaine influence sur la question de la succession en matière de traités. A ce propos, il s'est gardé d'adopter une position définitive sur le difficile problème des traités qualifiés de dispositifs.

43. D'une manière générale, il n'y aura pas de chevauchement important entre les deux parties de la question de la succession d'Etats. Cependant, si un traité est applicable à un territoire, il liera l'Etat intéressé et pourra donc influer sur la solution à donner aux questions de succession dans les matières autres que les traités.

44. Dans les conditions actuelles, le Rapporteur spécial croit qu'il n'est pas nécessaire de se préoccuper dès le début d'assurer la coordination des deux parties de la question de la succession d'Etats. La question de l'interaction et de la coordination entre les points 1 a et 1 b doit être réservée pour une étape ultérieure des travaux de la Commission.

45. Il y a une différence entre les deux parties de la question de la succession d'Etats. Dans la partie confiée à M. Bedjaoui, la succession a d'abord des incidences sur le droit interne; elle a des incidences indirectes sur le droit international, en raison des effets du droit interne sur les intérêts étrangers. Au contraire, la succession en matière de traités exerce toujours ses effets sur le plan international d'abord. Bien entendu, elle peut également intéresser le droit interne, pour autant qu'un traité devient partie de ce droit, mais il n'en demeure pas moins que le point 1 a de l'ordre du jour est une question qui intervient plus directement sur le plan du droit international et des relations internationales.

46. La succession d'Etats en matière de traités a les liens les plus étroits avec le droit des traités lui-même et peut être considérée comme portant sur des aspects particuliers de la participation aux traités, de la conclusion des traités, et de l'application des traités. En procédant à sa codifica-

<sup>6</sup> Voir 961e séance, par. 27 et suiv.

tion, il sera donc nécessaire de garder présents à l'esprit les principes généraux du droit des traités. A ce propos, le Rapporteur spécial appelle l'attention de la Commission sur l'article 69 du projet de convention sur le droit des traités, dans la forme sous laquelle il a été approuvé par la Commission plénière de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités à sa première session, à Vienne<sup>7</sup>. Il est stipulé dans cet article que "les dispositions de la présente Convention ne préjugent aucune question qui pourrait se poser à propos d'un traité du fait d'une succession d'Etats".

47. Sur la question de la participation aux traités et de la conclusion des traités, la même Commission de la Conférence de Vienne a approuvé un nouvel article 9 *bis* qui peut présenter un intérêt du point de vue des problèmes de la succession d'Etats en matière de traités. Cet article est libellé comme suit : "Le consentement d'un Etat à être lié par un traité peut être exprimé par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, la ratification, l'approbation, l'acceptation ou l'adhésion, ou par tout autre moyen s'il en est ainsi convenu."

48. Il ressort de la pratique des Etats que, très souvent, la question qui se pose est celle de la succession au droit de devenir partie à un traité, plutôt que celle de la succession aux droits et obligations liés au traité lui-même. De toute manière, que ce soit ou non en vertu d'un droit, ce qui se produit est une participation en dehors des modes de participation envisagés dans les clauses finales du traité lui-même. La pratique des Etats fait apparaître comme très répandu, notamment en ce qui concerne les traités multilatéraux généraux, le fait du maintien en application des traités après substitution d'un nouvel Etat à l'Etat qui a conclu le traité pour le territoire dont il s'agit. Le problème qui se pose à la Commission est celui de savoir comment exprimer ce phénomène en termes juridiques. Il y aurait une solution qui consisterait à le faire en termes de participation; le projet de la Commission sur le droit des traités est resté muet sur la question de la participation, en raison surtout des difficultés survenues à propos de la notion de traités multilatéraux généraux. La Conférence de Vienne a renvoyé à sa deuxième session l'examen d'une proposition de nouvel article 5 *bis* relatif à la participation aux traités multilatéraux généraux<sup>8</sup>; la décision finale que la Conférence prendra sur ce point intéressera évidemment la Commission du point de vue de la question de la succession d'Etats.

49. Les dispositions du texte de Vienne sur les réserves aux traités multilatéraux auront elles aussi une incidence sur la succession d'Etats. Il en va de même pour les dispositions sur la signature sous réserve de ratification, lorsqu'il s'agira d'un traité signé dans ces conditions, mais non ratifié au moment de la succession. Des problèmes de succession d'Etats peuvent également se poser à propos des dispositions relatives à l'entrée en vigueur et à l'application provisoire des traités.

50. L'article 25, approuvé par la Commission plénière de la Conférence de Vienne à sa première session, offre un intérêt particulier. Il est rédigé comme suit : "A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, une partie au traité est liée par lui pour l'ensemble de son territoire." Cet article entrera en jeu dans les cas où la succession entraînera non pas la

création d'un nouvel Etat, mais le transfert d'un territoire déterminé. Ces dispositions impliquent l'extension automatique au territoire en question de l'application des traités conclus par l'Etat successeur et, en revanche, l'extinction des traités conclus par l'Etat prédécesseur.

51. Les dispositions du projet de Vienne sur les effets des traités à l'égard des Etats tiers seront également à prendre en considération, notamment en ce qui concerne les traités de dévolution. La Commission devra également examiner les principes touchant la validité et l'extinction des traités et leur incidence sur la succession d'Etats en matière de traités.

52. En conclusion, la Commission ne peut faire autrement qu'examiner la question de la succession d'Etats en matière de traités dans le cadre général du droit des traités. Dans l'introduction à son premier rapport, sir Humphrey Waldock a souligné que la solution la plus sûre des problèmes de succession en matière de traités doit, semble-t-il être recherchée dans le cadre des principes et des règles du droit des traités plutôt que dans celui d'une théorie générale de la succession.

53. Cette façon d'aborder le problème ne signifie pas que la tâche de la Commission sera facilitée ou qu'elle sera limitée au cadre général du droit des traités. La Commission aura à interpréter la pratique des Etats en la matière et à trouver un équilibre délicat entre les divers intérêts en cause.

54. En ce qui concerne le contenu du rapport, sir Humphrey Waldock souligne qu'il a surtout le caractère d'une introduction. C'est une première étude du sujet, rendue difficile en raison de la très vaste documentation que l'on possède sur les traités multilatéraux, comme en témoigne l'abondance des données fort utiles fournies par le Secrétariat (A/CN.4/200 et Add.1 et 2); à ce propos, le Rapporteur spécial a vivement apprécié la documentation fournie au sujet des institutions spécialisées, qui donne une idée générale de la pratique moderne touchant certains types de traités multilatéraux.

55. Pour ce qui est des traités bilatéraux, les difficultés proviennent en partie de l'insuffisance de la documentation. On peut trouver quelques données utiles sur les traités bilatéraux dans le Manuel de l'Association de droit international intitulé *The effect of independence on treaties* (1965), dans l'étude du Secrétariat intitulée "La documentation concernant la succession d'Etats" (ST/LEG/SR.B/14), ainsi que dans l'ouvrage d'O'Connell *The Law of State Succession*<sup>9</sup>. Mais les renseignements communiqués par les Etats sur les traités bilatéraux ne peuvent être comparés aux documents fournis par le Secrétariat sur les traités multilatéraux.

56. Le plan général du Rapporteur spécial était d'entreprendre d'abord l'étude de la partie du sujet qui concerne essentiellement les changements de souveraineté n'aboutissant pas à la création d'un nouvel Etat. Il aborderait ensuite la partie importante du sujet, à savoir les problèmes de succession en matière de traités liés à la création de nouveaux Etats.

57. Dès le début un certain nombre de problèmes particuliers se sont posés. Le premier concernait la signification de la "succession d'Etats". A l'article premier (Expressions employées) de son projet, le Rapporteur spécial a défini le mot "succession" aux fins du projet d'articles

<sup>7</sup> A/CONF.39/C.1/L.370/Add.7.

<sup>8</sup> A/CONF.39/L.370.

<sup>9</sup> Cambridge University Press, 1956.

comme désignant la substitution d'un Etat à un autre, dans la possession de la capacité de conclure des traités concernant un territoire donné. Cette clause sur l'emploi des termes n'a certes pas pour objet de définir le concept juridique de la succession.

58. Il est à la fois pratique et correct d'employer le mot "succession" pour décrire le processus de substitution d'un Etat à un autre dans la souveraineté sur un territoire donné. Sir Humphrey Waldock a employé l'expression "capacité de conclure des traités" au lieu de "souveraineté" afin d'éviter les difficultés qui surgissent dans certains cas, tels que celui des Etats protégés, au sujet desquels il n'est pas facile de dire s'il y a eu ou non substitution de souveraineté; la Cour permanente de justice internationale a jugé que la personnalité d'un Etat protégé a toujours existé en droit international.

59. En tout cas, le Rapporteur spécial demande à la Commission de ne pas prendre de décisions tranchées sur les problèmes généraux avant d'avoir eu la possibilité d'examiner les dispositions de fond du projet. Il s'est abstenu jusqu'ici de parler de la forme de son rapport. Son projet d'articles n'a qu'une portée modeste, mais il donne une juste idée de la relation qui existe entre ce projet et le projet d'articles sur le droit des traités, dont il constitue une suite. A son avis, la Commission travaille dans les meilleures conditions lorsqu'elle est saisie d'un texte sur lequel les débats peuvent se concentrer et qui sert en même temps à clarifier les questions posées. C'est dans cet esprit qu'il a rédigé ce projet en vue d'une convention éventuelle, sans vouloir en aucune façon anticiper sur les mesures que la Commission pourrait décider de prendre.

60. Le PRÉSIDENT remercie au nom de la Commission le Rapporteur spécial d'avoir entrepris cette tâche si difficile alors que ses fonctions de représentant de la Commission à l'Assemblée générale en automne 1967 et d'Expert consultant à la Conférence de Vienne sur le droit des traités au printemps 1968 ont occupé une très grande partie de son temps.

61. Pour M. TABIBI, aussi bien en théorie qu'en pratique, le droit de la succession d'Etats en matière de traités est ambigu et manque de clarté. Le type et l'objet des traités varient beaucoup d'un pays à l'autre, comme les problèmes de succession eux-mêmes, et il est difficile de formuler des règles d'application universelle. La Commission doit s'efforcer d'élaborer des règles pratiques qui tiennent compte des changements survenus dans le monde à la suite de la première guerre mondiale, puis après la signature de la Charte des Nations Unies. Ni la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements ni la Commission elle-même n'ont voulu que les débats aillent au-delà de la succession d'Etats et de gouvernements en matière de traités, en raison de la différence des régimes sous lesquels des situations différentes se produisent. Toutefois, le Rapporteur spécial a considéré la question sous un angle qui l'éloigne assez du mandat que lui ont fixé la Sous-Commission et la Commission, organes dont le point de vue se fondait sur la nature des rapports entre les parties aux traités, en tant que partenaires égaux, et l'Etat successeur, la métropole, un Etat tiers ou, dans certains cas, une organisation internationale.

62. Il est nécessaire de se conformer au mandat de la Commission et de procéder à une étude approfondie de

cette branche du droit, afin que soient formulées des règles applicables aux exigences actuelles. La Sous-Commission a vivement insisté sur la nécessité d'accorder une attention particulière aux problèmes de succession qui résultent de l'émancipation de nombreux pays survenue après la deuxième guerre mondiale, et l'ensemble du sujet doit être examiné compte tenu des besoins du monde contemporain et des principes énoncés dans la Charte<sup>10</sup>. Toutefois, le Rapporteur spécial a expliqué, au paragraphe 14 de son rapport, que la "perspective dans laquelle doit être envisagée l'oeuvre de codification risquerait de se trouver déformée si l'on abordait la question de la succession en matière de traités en accordant une importance exagérée au seul point de vue du "nouvel" Etat". M. Tabibi reconnaît avec le Rapporteur spécial qu'il importe de tenir compte de la valeur des précédents, mais on aurait tort de négliger tous les faits qui ont amené la communauté des nations à accepter le principe de libre détermination. En effet, depuis la création de la Société des Nations et de l'Organisation des Nations Unies, de nouveaux facteurs se sont manifestés, qui ont modifié la valeur des anciens précédents et de certains principes de droit.

63. M. Tabibi n'est pas sûr que la disposition contenue au paragraphe 2 b de l'article premier du projet puisse s'appliquer à la situation de double succession qui s'est produite, par exemple, en Inde et au Pakistan, ou au Mali et au Sénégal.

64. Il ne peut y avoir de succession en matière de traités en l'absence d'une disposition expresse du traité lui-même, ou sans le consentement exprès de l'autre partie. A trop s'en remettre aux dispositions du droit interne, on risque de compromettre les intérêts des Etats souverains, notamment s'il s'agit d'un traité territorial.

65. La Commission serait malavisée de formuler une règle en s'appuyant sur les vues d'une minorité de juristes, à propos de la question hautement politique des traités de délimitation. Si elle estime que de tels traités ont une validité permanente, elle portera atteinte à ce principe essentiel de la Charte qu'est le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et ainsi agira à l'encontre de l'opinion de la Sous-Commission, que la Commission a reprise à son compte en ne faisant pas figurer la question des traités de délimitation parmi celles que le Rapporteur spécial était chargé d'examiner. Reconnaître les traités coloniaux irait, dans la plupart des cas, à l'encontre des résolutions 1514 (XV), 1654 (XVI) et 2353 (XXII) de l'Assemblée générale. Les problèmes de délimitation ont un caractère hautement politique et sont du ressort des Nations Unies et d'autres organes politiques. En outre, ils diffèrent profondément les uns des autres et une seule et même règle telle que celle que suggère le Rapporteur spécial ne pourrait s'appliquer à toutes les situations. Dans son ouvrage intitulé *International Boundaries*<sup>11</sup>, Whittemore Boggs déclare que ce genre de problème doit être réglé soit par l'arrêt d'une instance internationale, soit par une procédure d'arbitrage.

66. Les problèmes de frontières se trouvent compliqués par le fait que des termes différents tels que délimitation, ligne de démarcation ou sphère d'influence trouvent des acceptions différentes suivant ceux qui les emploient.

<sup>10</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. II, p. 272, par. 6.

<sup>11</sup> S. Whittemore Boggs, *International Boundaries*, New York (1940), Columbia University Press.

Dans son ouvrage récent intitulé *Asian Frontier States*, Lang a soutenu que pour les autorités de l'ancien empire britannique, la frontière était une bande de territoire séparant deux Etats souverains. Les colonies étaient délimitées en fonction des besoins stratégiques et économiques des puissances coloniales bien plutôt que suivant les aspirations d'une population coloniale, et l'on constate que les frontières de nombreux pays d'Asie et d'Afrique ne coïncident absolument pas avec des réalités ethniques ou culturelles. Confirmer des traités coloniaux reviendrait à créer plus de difficultés que l'on n'en résoudrait.

67. M. Tabibi se sépare aussi du Rapporteur sur la question que celui-ci évoque au paragraphe 2 de son commentaire sur l'article 4, à savoir que "dans la pratique des Etats, l'unanimité n'est peut-être pas aussi absolue, mais on constate dans cette pratique une telle tendance à maintenir en vigueur les frontières établies par des traités que l'on est fondé à conclure qu'il existe une règle générale de droit international à cet effet".

68. Les vues de M. Castrén et de l'Association du droit international diffèrent de celles du Rapporteur spécial. M. Castrén a déclaré en effet que "les limites du domaine de la succession internationale concernant les Etats — que l'on peut appeler succession d'Etats — sont toutefois incertaines; il n'existe pas d'accords généraux sur la succession d'Etats et le droit coutumier international lui-même est déficient sur ce point"<sup>12</sup>.

69. Le Rapporteur spécial, lorsqu'il a rédigé le projet d'article 4 et le commentaire dont il l'a accompagné, n'a pas tenu suffisamment compte du texte du traité de délimitation lui-même qui, en bien des cas, prévoit la dénonciation dans certaines conditions. En donnant priorité aux vues minoritaires de certains juristes au nom de la stabilité, il menace le principe impératif de la libre détermination. Les vues du Rapporteur spécial telles qu'elles sont exprimées dans ce projet d'article et dans ce commentaire sont en opposition avec la doctrine dite de "revendication", en vertu de laquelle un pays recouvre la propriété d'un territoire qu'il détenait autrefois à bon droit, en particulier s'il est fondé à invoquer le droit de libre disposition.

70. L'objectif principal est maintenant de préserver la paix et la stabilité. Aussi la méthode d'approche de la Commission devrait-elle être conforme aux vues exprimées par M. Cukwurah qui, dans un ouvrage intitulé *The Settlement of Boundary Disputes in International Law*<sup>13</sup>, a déclaré que conformément à la Charte des Nations Unies et afin de donner aux frontières le caractère stable et définitif qu'elles doivent avoir, les différends internationaux relatifs aux frontières doivent être réglés par des moyens pacifiques. Si les moyens de règlement pacifique créés par la Charte n'étaient pas invoqués, et si les traités de délimitation bénéficiaient de la protection que semble leur assurer l'article 4, la paix serait mise en danger.

71. M. EUSTATHIADES félicite chaleureusement le Rapporteur spécial de son rapport et de son exposé oral complémentaire. Il est d'avis, comme le Rapporteur spécial et pour les mêmes raisons, que la solution des pro-

blèmes de succession en matière de traités doit aujourd'hui être recherchée dans le cadre du droit des traités plutôt que dans celui d'un droit général de la succession d'Etats. Il faut ajouter qu'en matière de succession aux traités il existe certaines règles de caractère général communément admises, ce qui n'est pas aussi certain en matière de succession d'Etats en général. C'est d'ailleurs une raison de plus en faveur d'un traitement distinct, outre la compétence de sir Humphrey et l'opportunité d'une répartition du travail.

72. En ce qui concerne la forme du projet d'articles, il s'agira, en tout cas, d'un instrument autonome, mais qui a trois destinations possibles. Il pourra soit se raccorder, sous la forme d'un protocole, à la future convention sur le droit des traités ou à une convention générale sur la succession d'Etats, soit encore constituer un instrument entièrement indépendant. Si le Rapporteur spécial ne se prononce pas formellement pour l'une de ces solutions, il marque sa préférence pour un protocole à la convention sur le droit des traités.

73. Pour la question de la succession de gouvernements, il faut s'en tenir à la recommandation de la Sous-Commission<sup>14</sup>, ce qui amènera le Rapporteur spécial à inclure dans son projet certaines dispositions relatives à la succession de gouvernements, ou tout au moins à relever certaines distinctions entre la succession d'Etats et la succession de gouvernements.

74. Le problème des nouveaux Etats est peut-être moins aigu dans le domaine de la succession aux traités que dans celui de la succession en général. M. Eustathiades approuve donc les paragraphes 13 et 14 du commentaire mais pense, comme M. Tabibi, qu'il faut se pencher sur les questions et données nouvelles résultant de l'apparition de nouveaux Etats.

75. Il va de soi qu'il faut accorder une certaine priorité à la doctrine et à la pratique récente. M. Eustathiades estime que les différences ne sont pas si grandes qu'elles ne permettent de dégager certaines règles communes.

76. En liaison avec l'affirmation tout à fait juste qui figure au paragraphe 16, M. Eustathiades pense que le Rapporteur spécial voudra peut-être insérer dans son projet une clause selon laquelle aucune disposition de la présente convention ne porte atteinte à des réglementations particulières, ce qui permettrait peut-être de ne pas avoir à rechercher le souci politique qui aurait pu conduire à ces solutions particulières.

77. Passant aux observations orales du Rapporteur spécial, M. Eustathiades lui demande s'il se réserve de se préoccuper à un stade ultérieur de la différence entre traités bilatéraux et traités multilatéraux. D'autre part, à propos de l'idée selon laquelle la succession aux traités se place plutôt sur le terrain international tandis que le sujet confié à M. Bedjaoui se place plutôt sur le plan interne, M. Eustathiades espère que le Rapporteur spécial développera ce qu'il n'a fait qu'esquisser dans sa présentation orale, à savoir qu'il s'agit non pas du fond du problème, mais simplement de la forme.

78. Enfin, la définition de la succession d'Etats figurant à l'article premier du projet envisage la succession dans l'optique des traités à venir. Il faut peut-être considérer aussi le droit du nouvel Etat ou du nouveau gouverne-

<sup>12</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. II, p. 301.

<sup>13</sup> A. O. Cukwurah, *The Settlement of Boundary Disputes in International Law* (1967), Manchester University Press.

<sup>14</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. II, p. 272, par. 9.

ment de participer à un traité existant. Il est possible qu'on trouve une formule unique pour couvrir les deux hypothèses. C'est une question à examiner à un stade ultérieur.

La séance est levée à 18 heures.

### 966e SÉANCE

Mardi 2 juillet 1968, à 10 heures

Président : M. José María RUDA

Présents : M. Albónico, M. Amado, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Castañeda, M. Castrén, M. El-Erian, M. Eustathiades, M. Kearney, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Rosenne, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasséen.

#### Succession d'Etats et de gouvernements : la succession en matière de traités

(A/CN.4/200/Rev.2 et Corr.1 et Add.1 et 2; A/CN.4/202)

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

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen du rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/202) concernant le point 1 a de l'ordre du jour.

2. M. CASTRÉN dit qu'un débat général sur la base de l'excellent premier rapport présenté par le Rapporteur spécial aidera la Commission à s'orienter quant à la manière dont il convient d'aborder le sujet et quant aux problèmes sur lesquels elle doit concentrer son attention.

3. En premier lieu, la Commission pourrait confirmer sa décision antérieure de ne s'occuper que de la succession d'Etats en matière de traités, en laissant de côté la succession de gouvernements<sup>1</sup>. Le titre du projet devrait donc être modifié en conséquence.

4. La question de la portée du projet est plus importante. Dans les paragraphes 9 à 11 de son rapport, le Rapporteur spécial explique pourquoi il estime que la solution des problèmes de succession en matière de traités doit être recherchée dans le cadre du droit des traités plutôt que dans celui d'un droit général de la succession d'Etats. Partant de cette idée, le Rapporteur spécial va présenter une série d'articles destinés à compléter la codification du droit des traités. M. Castrén ne nie pas la nécessité de continuer cette oeuvre de codification et peut accepter *grosso modo* les articles proposés. Toutefois, il estime que la Commission devrait aller plus loin et revenir au programme qu'elle avait adopté en 1963. Elle devrait étudier les possibilités de faire une codification dans le sens du développement progressif du droit international en dégageant certaines règles générales dans le cadre du droit de la succession aux traités.

<sup>1</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 234, par. 57.

5. Les différentes théories en la matière peuvent difficilement guider la Commission, et encore moins fournir une solution aux problèmes difficiles qui se posent. Mieux vaut donc s'en tenir à la pratique, bien que celle-ci soit très diverse. On ne saurait tenir compte uniquement des traités, bien qu'ils soient la source principale, car les traités aussi varient beaucoup. Il paraît possible d'appliquer en outre, dans le domaine de la succession aux traités, quelques principes généraux du droit international.

6. Quant à la forme du projet, elle dépendra du caractère des règles à élaborer; il convient donc de réserver cette question pour le moment. Le Rapporteur spécial propose un instrument autonome et non pas un additif ou protocole à la future convention sur le droit des traités, même si le projet vise seulement à compléter cette convention.

7. M. Castrén partage l'avis exprimé par le Rapporteur spécial, au paragraphe 14 du rapport, sur la question des "nouveaux Etats". Il rappelle à ce sujet les observations qu'il a formulées à la 961e séance<sup>2</sup> sur le point 1 b de l'ordre du jour. Il souscrit aussi à ce que le Rapporteur spécial dit aux paragraphes 15 et 16 du rapport sur la valeur des précédents anciens et récents, sur l'importance des principes de la Charte des Nations Unies et sur la distinction à faire entre la pratique qui traduit simplement une politique et celle d'où peuvent être dégagés un droit ou une obligation juridique.

8. Passant à l'examen des articles et des commentaires qui y sont joints, M. Castrén note que le paragraphe 1 de l'article premier renvoie au projet d'articles sur le droit des traités. Si le projet est destiné à constituer un instrument indépendant, ainsi qu'il est dit au paragraphe 11 du rapport, il serait sans doute préférable d'éviter des références à d'autres instruments internationaux; mieux vaudrait reproduire les textes nécessaires.

9. M. Castrén estime lui aussi, comme il est dit au paragraphe 4 du même commentaire, que les analogies avec le droit interne doivent être envisagées avec une certaine prudence en droit international.

10. Avant d'avoir vu le texte de tous les articles, M. Castrén ne peut dire si les dispositions des articles 2 et 3 sont nécessaires.

11. En ce qui concerne l'article 4, il ressort du texte lui-même et du paragraphe 1 du commentaire que cet article constitue simplement une réserve. Il n'y a pas prise de position sur la question de la permanence des frontières. Pour sa part, M. Castrén reste partisan du principe très important de la stabilité des frontières basées sur un traité. Il admet néanmoins que des exceptions sont possibles dans des situations particulières. Mais ces exceptions ont leur origine hors du domaine de la succession d'Etats. Au paragraphe 2 du commentaire, le Rapporteur spécial indique que "le simple fait de la survenance d'une succession n'affecte en rien les frontières établies par les traités" et, plus loin, que la règle "laisse intacte la question de l'application du principe de l'autodétermination dans un cas donné". Au paragraphe 3 du commentaire, le Rapporteur spécial dit que la question de la succession aux traités de caractère local est controversée; M. Castrén convient avec lui qu'il vaut mieux remettre à plus tard l'examen de ces traités.

<sup>2</sup> Voir par. 2 et suiv.