

Document:-
A/CN.4/SR.966

Compte rendu analytique de la 966e séance

sujet:
Succession d'Etats en matière de 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>)*

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 gouvernements¹. 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 dégagant certaines règles générales dans le cadre du droit de la succession aux traités.

¹ 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 séance² 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.

² Voir par. 2 et suiv.

12. M. REUTER tient à rendre, pour la première fois, un hommage chaleureux au Rapporteur spécial, qui, indépendamment de sa science supérieure, a toujours mis au service de la Commission des qualités personnelles de sérieux, de modestie et de gentillesse, en cherchant à rapprocher les vues de ses collègues plutôt qu'à imposer les siennes.

13. Sur le fond du rapport, M. Reuter entend laisser de côté pour le moment les points de détail, encore qu'il soit d'accord avec M. Castrén pour penser que la Commission doit se limiter à la succession d'Etats, et tout en reconnaissant qu'il y aura beaucoup à dire sur l'article 4 notamment. Le point essentiel, pour lui, est de savoir comment le projet à élaborer s'articulera par rapport aux deux thèmes fondamentaux qui y sont associés, celui de la succession d'Etats et celui du droit des traités.

14. Si la Commission a décidé d'examiner isolément les problèmes de la succession d'Etats en matière de traités, c'est surtout, semble-t-il, dans l'espoir de pouvoir examiner quelques articles dès la présente session; cette question faisait suite assez naturellement à celles qui avaient été examinées dans le cadre du droit des traités. Néanmoins, les opinions exprimées par le Rapporteur spécial dans son rapport, notamment aux paragraphes 9 et suivants, puis dans son exposé oral³, ainsi que les premières déclarations de plusieurs membres de la Commission, semblent indiquer que l'on veut placer cette matière sous l'éclairage du droit des traités. Il s'agit là d'un choix fondamental sur lequel la Commission doit prendre position.

15. Pour sa part, M. Reuter veut bien accepter ce choix, mais seulement en tant que méthode. Il est normal, en effet, de partir de ce qui est sûr pour explorer ce qui l'est moins : c'est la règle de la connaissance scientifique. Le droit des traités offre une base sûre et commode; la Commission a intérêt notamment à reprendre la terminologie et les limitations qui ont déjà été élaborées et qui semblent devoir être acceptées par la Conférence de Vienne. Peut-être le choix fait par le Rapporteur spécial a-t-il seulement ce caractère méthodologique et exploratoire. M. Reuter ne pourrait accepter que ce choix soit définitif tant que la Commission ne saura pas de façon plus précise où va la conduire son étude de l'ensemble des problèmes de la succession d'Etats.

16. La Commission incline actuellement à attacher beaucoup d'importance à la succession d'Etats par décolonisation, ce qui est très légitime. Mais M. Reuter, qui regrette de n'avoir pu prendre part à tout le débat sur le point 1 b de l'ordre du jour, fait observer que la "décolonisation" au sens où l'entend l'Organisation des Nations Unies, est à peu près achevée. En s'orientant trop exclusivement sur ces problèmes, la Commission risque de mal préparer l'avenir. Il n'est pas du tout certain que, dans les 20 prochaines années, les problèmes de la succession d'Etats soient essentiellement des problèmes de décolonisation au sens que les Nations Unies donnent à ce terme. Il y aura très probablement des problèmes de fédéralisme. D'autres conceptions viendront peut-être au premier plan, comme les droits de l'homme ou le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Peut-être y aura-t-il d'autres lignes d'évolution. Mais l'avenir est imprévisible.

17. Pour pouvoir prendre une position plus précise à ce stade, il faudrait aussi avoir une idée de ce que l'étude de

la succession d'Etats apportera au droit des traités. Le Rapporteur spécial a déjà indiqué que la succession aux traités soulèverait des problèmes épineux, comme celui de la classification des traités et celui des réserves. Si la Commission pouvait se faire une sorte de catalogue thématique des grands problèmes du droit des traités qui vont recevoir une lumière nouvelle du fait de leur confrontation avec les problèmes de succession d'Etats, ce serait un grand progrès. C'est pourquoi M. Reuter souhaite entendre les autres membres de la Commission, et surtout le Rapporteur spécial, exposer quelles sont les grandes questions qui, selon eux, devront être traitées dans les articles suivants du projet.

18. M. ALBÓNICO approuve la décision du Rapporteur spécial de se concentrer sur la question de la succession d'Etats plutôt que sur la succession d'Etats et de gouvernements; il partage aussi l'avis de sir Humphrey que l'étude ne devrait pas être exclusivement traitée du point de vue des "nouveaux" Etats parce que "la perspective dans laquelle doit être envisagée l'oeuvre de codification risquerait de se trouver déformée".

19. Cependant il ne peut se rallier aux vues exprimées au paragraphe 9 du rapport, à savoir que "la solution des problèmes 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 est essentiel pour tous les Etats, anciens ou nouveaux, que cette étude soit entreprise sous l'angle de la succession d'Etats, ainsi que la Commission elle-même l'a décidé en 1963 et en 1966, plutôt que sous l'angle du droit des traités, comme le recommande le Rapporteur spécial.

20. Si la question était abordée du point de vue du droit des traités, le principe général serait que, sous réserve de certaines exceptions qui confirment la règle, une partie qui consent à être liée par traité le fait en son propre nom et au nom de ses successeurs. En tout cas, l'article 25 du projet de convention sur le droit des traités énonce le principe qu'un traité est obligatoire pour chaque partie en ce qui concerne l'ensemble de son territoire⁴.

21. Par contre, si la question est envisagée sous l'angle de la succession, on mettra l'accent sur le changement intervenu lorsque la souveraineté de l'Etat prédécesseur a été remplacé par celle de l'Etat successeur. Comme l'Etat successeur constitue une entité juridique distincte, la règle applicable en la matière sera exactement l'opposé de celle qui s'appliquerait selon le droit des traités : il n'y a pas de transfert de droits et d'obligations à un Etat qui n'a pas participé à la négociation, à la signature ou à la ratification du traité. Il n'y a que trois exceptions à cette règle : premièrement, les traités touchant le statut du territoire transféré, comme ceux qui concernent les frontières, les cours d'eau et les moyens de communication; deuxièmement, les dispositions conventionnelles qui ont acquis force obligatoire en tant que principes reconnus du droit international coutumier telles que les règles inscrites dans les Conventions de La Haye concernant les lois et coutumes de la guerre et, troisièmement, les traités multilatéraux qui énoncent des règles pour un groupe d'Etats et qui lient les successeurs de tout membre du groupe.

³ Voir séance précédente, par. 40.

⁴ A/CONF.39/C.1/L.370.

22. Au paragraphe 1 du commentaire relatif à l'article 69 de son projet définitif sur le droit des traités⁵, la Commission a déclaré que "pour les raisons exposées aux paragraphes 29, 30 et 31 de l'introduction au présent chapitre de son rapport", elle avait décidé de ne pas faire figurer dans le projet d'articles de dispositions ayant trait à "la succession d'Etats en ce qui concerne les traités". Le paragraphe 30 de l'introduction de ce projet⁶ reproduit un passage du rapport de 1963 où la Commission disait qu'elle "a estimé qu'il n'était pas possible de rédiger d'utiles dispositions sur cette question sans tenir compte du problème de la succession d'Etats aux droits et obligations découlant des traités". La Commission a donc toujours eu clairement l'intention d'examiner la question de la succession d'Etats en matière de traités sous l'angle de la succession d'Etats.

23. Il est très important que la Commission prenne position sur la question préliminaire de l'angle sous lequel elle abordera l'ensemble du sujet, car selon son choix on peut aboutir à des conclusions diamétralement opposées. Si les problèmes posés par le point 1 a sont examinés du point de vue du droit des traités, une grande partie des droits et obligations seront transférés; s'ils sont considérés comme relevant de la succession d'Etats, il n'existe aucune obligation de droit international en la matière, si ce n'est pour les trois exceptions déjà mentionnées, qui peuvent d'ailleurs être restreintes si les intérêts vitaux et permanents d'un Etat l'exigent.

24. M. KEARNEY voudrait soulever la question de la forme que doit revêtir le projet, bien que la Commission renvoie habituellement cette question à un stade ultérieur. Le motif qui l'inspire, c'est qu'une tendance semble se faire jour à rédiger les dispositions sur la succession d'Etats en matière de traités d'une manière qui convient à un projet de convention. M. Kearney doute fortement que cette méthode soit la bonne, en raison notamment des difficultés qui surgiraient lorsqu'on essaierait d'appliquer une convention de ce genre.

25. La grande majorité des anciens protectorats et colonies sont maintenant des Etats indépendants. La question de leur succession ou de leur non-succession aux traités a été réglée ou est en train de l'être selon certaines formules qui ont soit été admises par les parties intéressées, soit unilatéralement adoptées par les Etats successeurs. Ces formules se rangent en une demi-douzaine de catégories qui vont de l'acceptation globale de tous les traités au principe de la "table rase" selon lequel il n'y a point de succession du tout. Il s'ensuit que la succession s'est opérée différemment suivant les divers types de traités. Si la Commission entreprend maintenant d'élaborer un projet de convention, il faudra nécessairement déterminer si le projet d'articles s'appliquera à la grande variété de positions déjà prises par les Etats successeurs.

26. La Commission peut évidemment partir de l'idée que son projet n'aura pas d'effet rétroactif. Mais si son intention est de préparer un projet de convention applicable pour l'avenir seulement, la question se posera de savoir comment cette convention sera rendue obligatoire pour les nouveaux Etats de l'avenir ou les Etats qui fusionneront. On peut se demander si un nouvel Etat

constitué après l'adoption d'une telle convention serait lié par ses dispositions, que l'Etat prédécesseur ait ou n'ait pas été partie à la convention. La Commission ne peut insérer dans le projet une règle impérative disant que les nouveaux Etats prennent naissance sous réserve des dispositions contenues dans le projet; l'expérience des 20 dernières années montre clairement qu'on ne saurait trouver dans la pratique des Etats aucune justification d'une telle règle impérative.

27. Des problèmes analogues se poseront en cas de fusion ou de dissolution d'Etats. Dans chaque cas, il se créera une situation où l'Etat prédécesseur sera lié par les règles inscrites dans le projet d'articles, tandis que l'Etat successeur ne le sera pas. Il existe, il est vrai, certains cas où le droit international impose une obligation à un Etat en pareilles circonstances. Toutefois, ces cas se rapportent aux conventions humanitaires comme celle concernant le traitement des prisonniers de guerre: un Etat est tenu d'exécuter les obligations qui lui incombent aux termes de ces conventions, quelle que soit la position prise par son ennemi. On ne saurait prétendre que l'importance de la question de la succession pour la communauté des nations soit suffisante pour justifier qu'une telle obligation unilatérale soit imposée à l'un des Etats parties au processus de succession, à savoir l'Etat prédécesseur.

28. Par exemple, l'article 4 du projet, concernant les frontières établies par les traités, suscitera de grandes complications lorsque l'Etat ou les Etats prédécesseurs resteront liés par le traité de délimitation, alors que l'Etat successeur pourra n'en tenir aucun compte. Dans l'hypothèse où deux Etats renonceraient par traité à leurs revendications respectives sur un territoire donné et où ces deux Etats auraient signé la future convention sur la succession d'Etats en matière de traités, si par la suite une partie de l'un de ces Etats fait sécession et s'érige en nouvel Etat, ce dernier pourra prétendre qu'il n'est lié ni par la convention sur la succession d'Etats ni par le traité établissant les frontières entre les deux Etats d'origine, et revendiquer alors le territoire sur lequel l'Etat prédécesseur avait renoncé à toute prétention.

29. Une autre difficulté grave apparaîtra si l'on tente de formuler des règles précises dans ce domaine. La Commission devra tenir compte de l'expérience des nouveaux Etats, conformément aux résolutions de l'Assemblée générale. Mais la pratique de ces Etats au cours des 20 dernières années a été si variable qu'il serait extrêmement difficile d'en dégager des règles précises. Même les Etats qui ont adopté le principe de la "table rase" ont décidé de reprendre un certain nombre de traités et ceux qui ont adopté le principe de la succession universelle ont fait des exceptions à son application.

30. Entre ces deux positions extrêmes, un grand nombre de nouveaux Etats se répartissent en diverses catégories correspondant à des solutions "au choix". Certains ont adopté la formule de Nyerere de 1961 et ont fixé un délai pour examiner tous les traités existants qui, dans la plupart des cas, s'éteignent automatiquement s'ils ne sont pas repris par le nouvel Etat avant l'expiration de cette période. D'autres nouveaux Etats ont adopté la formule de la Zambie, qui consiste à présumer qu'un grand nombre de traités antérieurs à leur indépendance continuent de s'appliquer, tout en fixant une période de révision illimitée pour déterminer ceux qui sont devenus caducs. D'autres nouveaux Etats encore ne se sont pas

⁵ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, p. 291.

⁶ *Ibid.*, p. 192, par. 30.

prononcés, mais, en pratique, ont adopté les traités qu'ils ont jugé convenir à leurs besoins.

31. Aussi surprenant que cela puisse paraître, cette grande variété de méthodes a donné d'assez bons résultats dans l'ensemble. La succession s'est faite d'une manière pragmatique et les autres Etats concernés ont fait preuve de beaucoup de compréhension pour les désirs des nouveaux Etats. Il n'y a pas eu beaucoup de litiges quant aux positions prises par les nouveaux Etats. Les juristes des ministères des affaires étrangères des autres Etats ont montré fort peu d'empressément à élever de telles contestations dont la plupart ont été limitées aux cercles de spécialistes. En fait, les ministères des affaires étrangères ont témoigné d'une grande volonté de conciliation et d'un large esprit de coopération.

32. Dans ces conditions, M. Kearney se demande s'il est sage de remplacer cette politique satisfaisante du "donnant, donnant" par un ensemble de règles conventionnelles. Il semble que la meilleure solution serait de conserver une méthode souple et d'énoncer certains principes autrement que dans un traité, dans une résolution de l'Assemblée générale ou sous quelque autre forme appropriée.

33. La préparation d'un projet de convention s'est révélée de loin le meilleur moyen d'établir des règles de droit international sur une base universelle. Toutefois, ce moyen ne convient pas en l'occurrence, étant donné les difficultés qu'il y a à formuler des règles s'appliquant à des pratiques très diverses. En outre, il se pose la question essentielle de savoir comment conférer de l'efficacité aux nouvelles règles. C'est pourquoi la Commission devrait être très prudente avant de se prononcer sur la forme que le projet devra revêtir.

34. M. CASTAÑEDA dit que, suivant l'exemple que sir Humphrey avait donné à la Commission lors du débat sur le point 1 b de l'ordre du jour, il préfère ne pas chercher à formuler dès maintenant des conclusions définitives sur les questions de fond, pour ne pas risquer d'avoir à changer d'avis ultérieurement.

35. Pour le Rapporteur spécial, la question fondamentale est de savoir si la succession en matière de traités s'intègre dans le droit des traités ou si elle appartient essentiellement au droit général de la succession d'Etats. Le Rapporteur spécial s'est prononcé pour le premier terme de cette alternative et sa principale raison est que la pratique est d'une diversité telle qu'il ne s'en dégage pas un principe fondamental permettant de donner une solution logique et spécifique à chaque cas particulier de succession. Cette raison tient elle-même à ce que l'on ne sait pas dans quelle mesure le droit international reconnaît la succession en tant qu'institution juridique particulière.

36. Il ne s'agit donc pas d'une question purement méthodologique. En dernière analyse, la manière dont on doit aborder la succession aux traités dépendrait de la réponse qui serait donnée à la question suivante : les phénomènes juridiques qui se produisent en relation avec les traités du fait de la succession sont-ils régis juridiquement par les règles générales du droit des traités ou est-il nécessaire d'introduire des règles spécifiques de succession ?

37. La Commission n'a pas encore assez pénétré le sujet pour savoir s'il y a des règles à dégager. M. Castañeda

croit que ce qui se passe au moment de la succession est au moins régi par un principe, mais il ne voit pas bien si ce principe peut s'expliquer uniquement par le droit des traités. Dans tous les cas de succession aux traités, surtout aux traités multilatéraux, que la succession ait lieu par démembrement ou par décolonisation, les dispositions des instruments considérés et la réalité des choses indiquent clairement qu'on assiste à la création d'un droit de succession en faveur de l'Etat successeur. Ce droit s'affirme aussi bien par un traité de dévolution ou par une clause de dévolution contenue dans un traité plus large, que par une déclaration unilatérale de l'Etat successeur ou lorsque la question de la succession aux traités est réglée par la législation de l'Etat prédécesseur ou celle de l'Etat successeur.

38. Dans tous ces cas, il est manifeste qu'il y a un droit à succéder, mais non une obligation. C'est dans la pratique de l'Organisation internationale du Travail que l'on trouve ce qui ressemble le plus à une obligation de l'Etat successeur, puisque cette organisation, pour admettre un nouvel Etat, lui demande de reconnaître qu'il continue à être lié par les conventions internationales du travail qui étaient appliquées dans son territoire avant l'indépendance. Cela est plutôt une sorte de pression sur les Etats, pression assez analogue à celle dont M. Ago a parlé à la 959e séance⁷ à propos de la ratification des conventions.

39. Ce cas spécial mis à part, il apparaît que la succession d'Etats crée un droit de l'Etat successeur à succéder aux traités multilatéraux que l'Etat prédécesseur appliquait sur le territoire avant l'indépendance. Que cela constitue une règle ou un principe ou même une simple description de la réalité, le problème ne se pose pas moins de savoir si le fait s'explique uniquement par les règles du droit des traités.

40. L'Etat successeur était *res inter alios acta*, ou plus exactement n'existait même pas, lors de la conclusion du traité. Pourtant, il acquiert un droit, non pas à accéder *ex novo* aux traités, mais à la dévolution des droits et obligations de traités conclus avant son existence. M. Castañeda ne voit pas comment le droit des traités pourrait expliquer la naissance d'un tel droit, non plus que d'autres phénomènes complexes qui se produisent en relation avec la succession aux traités multilatéraux et plus encore aux traités bilatéraux.

41. Il se demande s'il n'est pas nécessaire de recourir à un droit général de la succession. Si cela était, il ne serait peut-être pas justifié d'examiner la succession en matière de traités dans le cadre du droit des traités plutôt que dans le cadre du droit général de la succession d'Etats. M. Castañeda est très loin d'être arrivé à une certitude sur ce point. Il se borne à poser la question au Rapporteur spécial.

42. M. TAMMES dit que la succession en matière de traités se caractérise par une tendance générale à la continuité des droits et obligations internationaux, à la différence de la succession en d'autres matières, qui signifie la disparition d'un ordre juridique et son remplacement par une répartition plus équitable du pouvoir et des ressources.

43. Compte tenu de cette différence et de l'ambiguïté de l'expression "succession d'Etats", le Rapporteur spécial a fait preuve de sagesse en limitant la portée du mot

⁷ Par. 62 et suiv.

“succession” à la substitution d’un Etat à un autre dans la possession de la capacité de conclure des traités concernant un territoire donné. Il y a lieu de parler de cette capacité et non pas de la souveraineté parce qu’il n’est pas exceptionnel qu’à un régime temporaire, tel que la compétence administrative d’une organisation internationale, se substitue la souveraineté permanente d’un Etat, ou encore qu’à cette souveraineté se substitue temporairement un régime international. Le fait caractéristique de la succession en matière de traités est le transfert de la capacité de conclure des traités, en dehors de toute question de souveraineté.

44. De ce point de vue, le Rapporteur spécial n’a pas fait de distinction entre la succession d’Etats et la succession de gouvernements, conformément, semble-t-il, à la pratique de ce que l’on appelle “indépendance née de l’évolution” (*evolutionary independence*) par opposition à l’“indépendance révolutionnaire” (*revolutionary independence*).

45. Lorsque l’accès à l’indépendance s’est fait par voie d’évolution, les pouvoirs locaux, dans leur capacité de conclure des traités, avaient une existence propre avant que l’indépendance soit réalisée. Le territoire et le gouvernement sont demeurés les mêmes tout au long du processus et les Etats devenus indépendants ont continué à jouir des mêmes droits internationaux et à être soumis aux mêmes obligations qu’avant l’indépendance. Il est généralement reconnu qu’à partir de ce moment l’état de choses antérieur subsiste grâce à des liens directs avec les autres pays et non plus par l’entremise de la métropole; on admet toutefois une exception pour les traités de paix et les traités tels que le Pacte Briand-Kellogg, pour lesquels il n’est pas facile de distinguer entre le territoire de la métropole et celui des colonies. Les clauses d’application territoriale ont été inscrites dans les traités pour assurer la participation des territoires dépendants au traité, plutôt que pour faire connaître aux parties contractantes l’étendue exacte de l’application territoriale du traité.

46. Au contraire, lorsqu’il s’agit de sécession révolutionnaire, le nouvel Etat commence une vie qui lui est propre sans cette longue période préparatoire d’autonomie dans les relations internationales. Il est donc logique que se manifeste une tendance en faveur du système de la “table rase”. Toutefois, l’application de cette conception est tempérée par les pressions politiques et sociales émanant des dépositaires et par les accords de dévolution visant au maintien en vigueur des traités dont les nouveaux Etats ont autant à gagner qu’à perdre. Les Etats successeurs ont pour pratique de recourir à l’adhésion quand il s’agit de traités multilatéraux; ils ont généralement aussi maintenu en vigueur les instruments bilatéraux tels que les traités d’extradition, les traités bilatéraux n’étant pas ouverts à l’adhésion. Il a même été déposé à la Conférence de Vienne une proposition qui donnerait à tous les Etats le droit d’être parties aux traités multilatéraux généraux⁸.

47. Dans les cas de fusion, on constate également une tendance générale à conserver intacts les droits et obligations existants, qui sont repris par la nouvelle entité résultant de la fusion.

48. Le tableau d’ensemble est donc encourageant et l’on peut souscrire à l’appréciation d’un auteur selon lequel “le

⁸ A/CONF.39/C.1/L.370, nouvel article 5 bis proposé.

dépôt des déclarations de succession tend à se produire par vagues”, mais “il est certain qu’une pression croissante s’exerce dans le sens de la continuité et il est possible de prédire que d’ici à 10 ans le tableau de la situation sera celui d’une continuité pratiquement totale, réalisée soit par des déclarations de succession, soit par des adhésions. Beaucoup dépend de l’orientation que donneront les Nations Unies et d’autres organisations internationales et de la mesure dans laquelle elles entretiennent l’élan⁹”.

49. Un point toutefois fait surgir quelque doute : c’est le problème des frontières établies par des traités, problème que le Rapporteur spécial a réservé dans l’article 4 qu’il propose.

50. Le Rapporteur spécial chargé du point 1 b de l’ordre du jour a fait observer dans son rapport (A/CN.4/204/par. 122) que tant les dispositions de la Charte des Nations Unies que la Charte de l’Organisation de l’unité africaine¹⁰ proclamaient le principe du respect de l’intégrité territoriale des Etats. Néanmoins, la définition d’une situation de fait et de droit s’accompagne souvent de relations en matière de personnes et d’exécution et il arrive souvent qu’un Etat successeur ne désire pas hériter de certaines charges sans un examen attentif. On doit relever que l’article 59 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 de Vienne¹¹, dispose au paragraphe 2, alinéa a, qu’“un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin à un traité établissant une frontière ou pour se retirer d’un tel traité”.

51. M. OUCHAKOV, notant qu’il s’agit à ce stade d’un débat général et non d’une discussion sur les articles, se bornera à examiner les trois questions principales soulevées par le Rapporteur spécial dans l’introduction de son rapport.

52. Nombre de membres de la Commission ont estimé qu’il ne fallait pas s’occuper pour le moment de la question de la succession de gouvernements. M. Ouchakov partage ce point de vue, qui est conforme à la recommandation faite en 1963 par la Sous-Commission sur la succession d’Etats et de gouvernements¹².

53. Il y a ensuite la question de savoir si la succession aux traités entre dans le cadre du droit des traités ou dans celui d’un droit général de la succession d’Etats. Lorsqu’il s’agit d’enseigner cette matière, on peut adopter l’une ou l’autre solution. Mais il est permis de se demander si, pour élaborer un projet d’articles, on peut se fonder sur les règles générales du droit des traités. Dans l’affirmative, un tel projet serait inutile, car il suffirait de se référer à la convention qui sortira des travaux de la Conférence de Vienne. M. Ouchakov, quant à lui, estime que la succession aux traités a ses problèmes spécifiques et que la matière doit être traitée sur la base des exigences propres à la succession d’Etats.

54. On peut aborder la question en fonction des différentes origines possibles de la succession. En cas de cession d’une partie de territoire, il s’agit non pas de succes-

⁹ Voir D. P. O’Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law* (1967), vol. II, p. 229.

¹⁰ Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 479, p. 71.

¹¹ A/CONF.39/C.1/L.370/Add.6.

¹² Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. II, p. 272, par. 9.

sion aux traités en général, mais de succession à certains droits et obligations découlant de certains traités et concernant cette partie de territoire. Lorsqu'il y a naissance d'un nouvel Etat, la question se pose différemment selon que cette naissance résulte d'une fusion d'Etats, du partage d'un Etat ou de la décolonisation. Dans le cas de fusion, le problème est presque toujours celui de la succession complète à tous les traités qui ont lié les Etats prédécesseurs à des Etats tiers. Le partage d'un Etat implique le rattachement des droits et obligations au territoire dont chacun des Etats nouveaux a hérité. Lorsqu'il y a succession par décolonisation, la question est de savoir si le nouvel Etat est lié par les traités conclus par l'ancienne métropole. Comme l'a justement fait remarquer M. Castañeda, si le nouvel Etat a en fait le droit de succéder aux traités, il n'en a pas l'obligation. Telle doit être la base de la matière de la succession aux traités, qu'il faut donc étudier dans le cadre général de la succession d'Etats et non dans celui du droit des traités.

55. Les paragraphes 13 et 14 du rapport traitent des problèmes intéressant les nouveaux Etats. Pour M. Ouchakov, il ne fait pas de doute que les Etats nés de la décolonisation ont des problèmes spécifiques qu'il faut prendre en considération. Là encore, il y aurait lieu d'examiner ces problèmes en fonction de l'origine de la succession.

56. M. BARTOŠ estime que la première question qui se pose est de savoir si les problèmes de succession d'Etats qui intéressent les Etats devenus récemment indépendants appellent une réglementation particulière ou non. Il existe aujourd'hui certaines règles universellement reconnues dans la pratique et dans la doctrine et la Commission doit rechercher si l'on doit prendre ces seules règles en considération pour la solution des problèmes que pose la succession d'Etats par décolonisation.

57. Les règles de droit international relatives à la succession d'Etats à l'époque actuelle doivent satisfaire aux normes supérieures du *jus cogens* en matière de décolonisation, car elles sont les lois fondamentales de la communauté internationale. On sait que pour la majorité de la Commission les normes internationales du *jus cogens* s'appliquent même aux rapports contractuels antérieurs à la mise en application du *jus cogens*.

58. Un Etat nouveau ne pourrait se dire vraiment émancipé s'il devait rester lié par les engagements pris antérieurement à son indépendance dans l'intérêt de la puissance coloniale. Il faut donc distinguer les traités ayant, en quelque sorte, un caractère colonial de ceux qui n'ont pas ce caractère. M. Bartoš n'est pas pour le principe de la *tabula rasa* mais il estime que les traités à caractère colonial doivent donner lieu à l'application du principe *rebus sic stantibus*, la décolonisation constituant un changement fondamental de circonstances qui exige une adaptation correspondante.

59. En ce qui concerne les droits acquis, M. Bartoš n'est pas opposé à l'application des règles générales de droit international, sous réserve qu'elles soient adaptées aux exigences du droit contemporain. Cette adaptation n'est pas contraire aux règles fondamentales du droit des gens, dont la décolonisation est aujourd'hui un des grands principes.

60. A propos de l'article 4 du projet, il y a lieu de noter que les frontières des Etats nés de la décolonisation sont souvent d'anciennes limites administratives fixées par l'an-

cienne puissance coloniale, qui a pu les modifier parfois quelques années seulement avant la décolonisation. La question du moment où l'on doit se placer pour déterminer la frontière à retenir est plus politique que juridique. En tout cas, M. Bartoš fait toutes réserves sur l'existence d'un droit quelconque de la puissance coloniale à l'égard du territoire de l'ancienne colonie, notamment en matière de fixation des frontières. Il rappelle que dans le système du Traité de Versailles on a reconnu l'existence de zones contestées où les habitants ont pu exercer une option par voie de plébiscite. Peut-être n'était-ce là qu'un palliatif, mais c'était un progrès par rapport au système antérieur, qui est exposé et accepté dans l'article 4 du projet.

61. Le principe énoncé à l'article 4 ne devrait pas constituer une règle absolue que l'on appliquerait sans tenir compte d'un certain nombre de facteurs politiques et juridiques et sans prendre en considération les justes aspirations et la volonté bien fondée des intéressés, conformément à la Charte des Nations Unies.

La séance est levée à 12 h 55.

967e SÉANCE

Mercredi 3 juillet 1968, à 10 heures

Président : M. José María RUDA

Présents : M. Albónico, M. Amado, M. Bartoš, M. Bedjaoui, 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 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 premier rapport de sir Humphrey Waldock sur la succession d'Etats et de gouvernements en matière de traités (A/CN.4/202).

2. M. TSURUOKA fait observer que les travaux de la Commission ont pour but de fournir à la communauté internationale un instrument juridique susceptible d'assurer aux parties en cause comme aux Etats tiers et à la communauté internationale dans son ensemble une protection adéquate de leurs intérêts légitimes. Cela veut dire que cet instrument n'aura de valeur que s'il est pratique et facile à manier.

3. En ce qui concerne le champ de l'étude, il semble que l'on ait seulement considéré jusqu'à présent la question de savoir quels seront les droits et obligations d'un Etat nouveau au regard des traités existants. M. Tsuruoka se demande s'il ne serait pas utile de faire aussi porter l'étude sur le processus de la succession d'Etats et de