

Document:-  
**A/CN.4/SR.967**

**Compte rendu analytique de la 967e 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>)*

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

préciser, notamment, quelle est l'entité politique qualifiée pour succéder à un Etat et quand et comment se produit la succession.

4. La remarque de M. Castañeda, selon laquelle un Etat a le droit mais non l'obligation de succéder aux traités existants, mérite un examen attentif. On peut se demander si cette règle est déjà vraiment une règle juridique, si elle s'applique à tous les traités bilatéraux et multilatéraux quel que soit leur caractère, et s'il ne faudrait pas réserver certains cas. En effet, une affirmation aussi tranchée signifierait que les autres parties n'auraient pas leur mot à dire et seraient tenues d'accepter l'adhésion des Etats nouveaux aux traités, même si cette adhésion était assortie de réserves ou de conditions. M. Tsuruoka pense que ce serait aller trop loin.

5. Quant à la forme que doivent revêtir les travaux de la Commission il est trop tôt pour prendre une décision définitive. M. Kearney a indiqué qu'il y aurait de graves inconvénients à choisir une convention, car alors l'Etat nouveau, qui ne serait pas partie à cette convention, ne serait pas lié par ses dispositions, tandis que l'Etat prédécesseur, lui, serait tenu de les respecter. Il y aurait déséquilibre dans la position des deux Etats ou entités politiques intéressés. Il existe déjà tout un réseau de traités bilatéraux et multilatéraux et la question soulevée par M. Kearney se pose aussi bien à l'égard de ces traités qu'à l'égard d'une éventuelle convention sur la succession aux traités. Il faut donc se demander si la matière de la succession aux traités a un caractère particulier qui justifie un traitement spécial.

6. M. ROSENNE estime que le rapport du Rapporteur spécial constitue une base de travail utile et intéressante pour une discussion préliminaire.

7. La succession en matière de traités a certains éléments communs avec les autres aspects de la succession que la Commission vient de discuter, mais elle comporte également certains aspects qui lui sont propres. Elle n'est pas par essence un problème de décolonisation comme la succession en matière de droits et obligations découlant d'autres sources que les traités — bien que l'urgence du problème, distincte de ce problème lui-même, résulte uniquement du processus de décolonisation et que le cadre politique et institutionnel dans lequel se poursuit la décolonisation fournisse le seul terrain solide sur lequel la Commission puisse situer ses travaux.

8. L'étude des événements des 20 dernières années a convaincu M. Rosenne que l'idée de succession était inadmissible si elle supposait un processus se réalisant de manière automatique par le jeu des règles de droit, indépendamment du consentement des parties. Pour cette seule raison, il préférerait abandonner le mot "succession", qui évoque quelque chose qui se produirait automatiquement.

9. La décision de la Commission de nommer deux rapporteurs indique que la question doit être traitée pour elle-même, et le choix de sir Humphrey Waldock comme Rapporteur spécial montre que la Commission considère que cette question doit avoir pour point de départ la codification du droit des traités, dont elle a été maintenue séparée jusqu'ici. Certaines considérations préliminaires examinées en 1963 sont maintenant dépassées par les événements, avec le progrès de la codification du droit des traités et l'énorme quantité de documentation nouvelle préparée par le Secrétariat.

10. La question à l'examen se limite à la succession d'Etats et de gouvernements en ce qui concerne les mêmes questions que celles qu'englobe la codification du droit des traités et ne comprend pas les questions sur lesquelles portent les traités eux-mêmes. La Commission doit rester dans ces limites pour les mêmes raisons qui l'ont conduite à restreindre la portée de sa définition des traités et à éviter les classifications arbitraires. Elle a restreint sa codification du droit des traités à l'instrument écrit et non pas à l'obligation exprimée dans le traité. La succession aux obligations peut différer de la succession aux traités, tout comme le droit des traités lui-même diffère du droit des obligations internationales. Un autre élément découlant du droit des traités réside dans l'établissement du principe de l'autonomie de la volonté des parties, qui s'applique quant à l'élément matériel en ce qui concerne les droits et obligations conventionnels assumés et du point de vue personnel en ce qui concerne l'identité des parties cocontractantes. Cet élément est concentré dans la définition de l'expression "partie" dans le projet de 1966<sup>1</sup>, à laquelle aucun amendement n'a été proposé à Vienne.

11. En présentant la question, le Rapporteur spécial a introduit une importante nuance de sens lorsqu'il a parlé du droit d'un nouvel Etat de devenir partie à un traité, ou de continuer à l'appliquer en tant que partie de son propre chef, si le traité a antérieurement été appliqué sur son territoire<sup>2</sup>. Cette approche est juste, mais il importe de ne pas oublier la diversité des moyens par lesquels une métropole peut avoir appliqué les traités dans un territoire non autonome sans que la base juridique de son action soit très claire. Cette absence d'uniformité a été la cause d'une grande confusion.

12. M. Rosenne approuve la déclaration, au paragraphe 14 du rapport du Rapporteur spécial, selon laquelle "La succession en ce qui concerne un traité est une question qui, par sa nature même, met en cause des relations conventionnelles avec d'autres Etats existants". Cela vaut également pour les Etats anciens et pour les nouveaux Etats.

13. Il y a une différence significative entre la pratique des Nations Unies en matière de décolonisation et les mesures prises en 1931 par la Société des Nations, dont le Conseil a adopté, par une résolution du 4 septembre 1931, une série de conditions générales concernant la fin des mandats, y compris une clause sur l'avenir des obligations conventionnelles qui liaient les territoires sous mandat<sup>3</sup>. Sauf dans quelques cas isolés, où elle n'a pas été entièrement couronnée de succès, l'Organisation des Nations Unies n'a pas adopté un ensemble de conditions comparable, ni tenté de contraindre les nouveaux Etats à accepter la succession, même, comme ce fut le cas du Cameroun, lorsque le territoire avait antérieurement été sous mandat. Cela montre la nature des changements inspirés par la Charte et devrait être mis en relief dans le rapport de la Commission, peut-être au paragraphe 15, où la mention des principes de la Charte, qui figure à la fin de ce paragraphe, devrait être reportée au début.

14. Si les nouveaux Etats adoptent des attitudes diverses, qui vont du système de la table rase à la succession

<sup>1</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1966, vol. II, p. 193.

<sup>2</sup> Voir 965e séance, par. 48 et suiv.

<sup>3</sup> Voir Société des Nations, *Journal officiel*, 1931, p. 2056.

pleine et entière avec des variantes se situant entre l'un et l'autre, il y a une caractéristique commune qui est la liberté de chaque Etat de choisir sa propre méthode. La chose n'est pas nouvelle; la même situation s'est présentée après la première guerre mondiale et elle est utilement illustrée dans le résumé des décisions des tribunaux nationaux concernant la succession d'Etats et de gouvernements publié par le Secrétariat en 1963<sup>4</sup>. M. Rosenne pense que la Commission doit veiller avec le plus grand soin à ne pas porter atteinte à cet aspect positif de la pratique actuelle.

15. Connaissant de près, par expérience personnelle, le système de la table rase qui a été adopté par Israël, il ne conteste pas que ce système est incommode et que la continuité serait plus simple. Mais le petit nombre d'Etats qui ont adopté le système de la table rase l'ont fait pour de bonnes raisons et leur décision a été reconnue par les autres Etats comme admissible du point de vue juridique.

16. Il ne serait pas prématuré, de la part de la Commission, d'examiner la forme que devra prendre le travail sur la succession d'Etats et de gouvernements en matière de traités. La question est traitée du point de vue technique au paragraphe 11 du rapport du Rapporteur spécial, mais M. Rosenne doute, avec d'autres membres de la Commission, que cet examen épuise toutes les possibilités. Par exemple, la question des relations entre une convention nouvelle en la matière et les clauses finales, plus particulièrement les clauses de participation de traités existants, n'est pas envisagée. Cet aspect du problème est important car la pratique moderne en matière de dépôt montre que le choix du nouvel Etat n'est pas le seul facteur et qu'il est tenu compte aussi des conditions fixées par la clause de participation. Une autre question à étudier est celle de savoir comment les articles s'appliqueront *ratione temporis* et s'ils résoudreont les problèmes qu'ils ont pour objet de régler.

17. La Commission devrait peut-être élaborer un rapport descriptif indiquant comment le droit des traités codifié s'applique aux problèmes mentionnés par le Rapporteur spécial, tels que celui de l'effet de la déclaration de succession et de son corollaire, qui est l'extinction, non pas au sens du projet d'articles sur le droit des traités, mais au sens de l'exercice par l'Etat successeur du droit de ne pas lever l'option de continuer à appliquer un traité. D'autres questions, telles que celles des réserves, de l'application et de l'interprétation, devront également être traitées. M. Rosenne pense que le nouvel article 9 *bis* adopté par la Commission plénière de la Conférence de Vienne sur le droit des traités<sup>5</sup> est assez large pour englober la participation par déclaration de succession.

18. M. Rosenne n'est pas favorable à la proposition tendant à recommander à l'Assemblée générale un projet de résolution en raison de la situation incertaine des résolutions dans la hiérarchie des règles de droit, question que la Commission a examinée à sa 685e séance<sup>6</sup>. Il y a le risque qu'une telle résolution ne consiste en rien d'autre que des formules générales de peu d'intérêt pratique : l'élaboration de ce genre de résolutions ne fait pas partie des fonctions de la Commission.

<sup>4</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. II, p. 112 et suiv.

<sup>5</sup> A/CONF.39/C.1/L.370.

<sup>6</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. I, p. 80 et suiv.

19. Passant au projet d'articles, M. Rosenne dit que le mode d'approche à adopter au paragraphe 2 *a* de l'article premier doit se fonder sur les faits, comme l'a dit le Rapporteur spécial; mais M. Rosenne doute que la capacité formelle de conclure des traités concernant un territoire donné soit le critère à adopter, car parfois les gouvernements de territoires dépendants ont cette capacité. En fait, le critère n'est autre que la capacité libre, indépendante et sans restriction, autrement dit la souveraineté. C'est pour cela que le concept d'indépendance née de l'évolution auquel un orateur a fait allusion au cours de la discussion<sup>7</sup> devra être considéré avec prudence et à cet égard la succession de gouvernements demandera à être examinée de très près.

20. M. Rosenne doute que l'article 2 soit nécessaire; les raisons qui militaient en faveur de l'inscription d'une règle de ce genre dans le projet relatif au droit des traités ne valent pas en l'occurrence. Il en va de même pour l'article 3. De plus, pour des raisons d'ordre formel, on comprend difficilement pourquoi la mention des actes constitutifs d'organisations internationales s'imposerait, alors que la succession en ce qui concerne la qualité de membre d'organisations internationales constitue un sujet distinct, inscrit au programme de travail de la Commission et qui devra être examiné ultérieurement.

21. M. Rosenne n'est pas convaincu que l'article 4 soit du domaine du droit des traités. Sans prendre position sur le fond, il pense que cet article a plutôt trait aux conséquences de catégories particulières de traités et touche à divers égards au principe *uti possidetis*. Il n'est pas à sa place dans le texte en cours d'examen. M. Rosenne pense aussi que le texte, tel qu'il est rédigé, pourrait n'être applicable qu'entre les parties au traité et ne répondrait donc pas entièrement au but du Rapporteur spécial.

22. M. BEDJAOUI note que dans son premier rapport sir Humphrey Waldock, ne reculant pas devant les difficultés, a envisagé de traiter le problème de la succession de gouvernements malgré la décision prise antérieurement par la Commission de ne s'attacher qu'aux problèmes de la succession d'Etats. M. Bedjaoui estime que si l'on continue dans cette voie, cela appellera une certaine harmonisation avec son propre travail. Il importe toutefois de laisser à chaque Rapporteur spécial la plus grande liberté de manœuvre dans la recherche de l'approche la plus commode de son sujet.

23. Il est question, pour la succession aux traités, de définir la succession comme la substitution d'un Etat à un autre dans la possession de la capacité de conclure les traités. Cette définition aussi large et acceptable que possible vise à embrasser toutes les situations. La substitution de l'idée de transfert de compétence à celle de transfert de souveraineté permet d'englober dans le projet les problèmes du protectorat.

24. M. Bedjaoui fait valoir, toutefois, que le transfert de la capacité de conclure des traités est chronologiquement antérieur à la succession proprement dite. On peut dire qu'il précède l'ouverture de la succession. Pour qu'il y ait succession, il faut que se trouvent en présence deux Etats déjà constitués. La succession est seulement le transfert de droits et d'obligations, non le transfert de la compétence dont il est question à l'article premier du projet. C'est même parce qu'un Etat possède préalablement à la succes-

<sup>7</sup> Voir séance précédente, par. 44 et suiv.

sion la capacité de conclure des traités que la succession pose des problèmes de conciliation entre ce pouvoir de traiter dont il dispose déjà et la nécessité de succéder à des traités antérieurs.

25. En ce qui concerne le cadre général de l'étude de la succession aux traités, il est certain que le sujet est à la charnière du droit des traités et du droit de la succession d'Etats en général. La Commission a précédemment décidé de placer la succession aux traités dans le cadre de la succession d'Etats. Bien entendu, cette décision n'est pas irréversible, mais pour revenir sur cette décision il faudrait donner des raisons nouvelles que M. Bedjaoui n'aperçoit pas encore. Donc, pour l'immédiat, la sagesse commande de s'en tenir à la décision déjà prise.

26. Il est vrai que, comme l'a dit M. Castañeda, les Etats nouveaux ont le droit de succéder aux traités et non l'obligation de le faire. On pourrait soutenir que l'adhésion à un traité conclu antérieurement à la décolonisation, une déclaration de continuité ne sont que l'exercice de la capacité de l'Etat nouveau de conclure des traités, et en tirer une raison supplémentaire pour placer la succession aux traités dans le cadre du droit des traités. Mais il faut se demander quel fondement donner aux règles à élaborer en la matière et ce fondement doit être recherché dans le droit de la succession d'Etats et non dans le droit des traités.

27. L'article 4 du projet, qui porte sur l'épineuse question de la permanence des frontières établies par des traités antérieurs à la succession, montre le souci du Rapporteur spécial de ne pas prendre parti sur une question aussi délicate et de faire seulement une réserve tendant à exclure la question de son champ d'investigation. Mais la formulation de l'article permettrait d'en tirer, en raisonnant *a contrario*, une règle juridique. Il conviendrait donc de modifier les termes de l'article pour qu'ils ne prêtent pas à discussion. Supprimer l'article présenterait peut-être des inconvénients.

28. Sur le fond de l'article 4, M. Bedjaoui se borne à déclarer qu'il est d'accord avec sir Humphrey Waldock pour dire que les traités établissant des frontières sont susceptibles de succession, d'autant qu'ils peuvent être confirmés par des traités de dévolution ou par le droit régional ou encore être invoqués par des Etats voisins. Il souligne que la Charte de l'Organisation de l'unité africaine<sup>8</sup>, sans méconnaître le principe fondamental de l'autodétermination, a insisté sur l'intégrité territoriale de chaque Etat, ce qui impliquait d'une part l'acceptation des traités antérieurs à la décolonisation et d'autre part l'érection des frontières administratives en frontières internationales. Si l'on n'avait pas eu la sagesse de maintenir le *statu quo*, on aurait fait du continent africain, comme d'autres continents, de véritables poudrières.

29. Les indications données par sir Humphrey Waldock en ce qui concerne les problèmes des nouveaux Etats sont raisonnables. Il est vrai que l'on dispose de sources documentaires limitées sur les traités bilatéraux alors que ces sources sont riches à l'excès en matière de traités multilatéraux. Une autre difficulté réside dans le caractère incertain de la masse successorale. En effet, même au temps où l'ancienne puissance coloniale exerçait sa souveraineté, on se demandait si tel traité s'appliquait à tel territoire colonial qui se trouvait sous la dépendance de la métropole.

<sup>8</sup> Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 479, p. 71.

30. Quant à la valeur respective des précédents anciens ou récents, l'incertitude vient de ce que l'on ne sait si l'on peut en tirer des obligations juridiques ou simplement morales, y reconnaître une certaine tendance ou y voir seulement l'expression d'une certaine politique suivie par tel groupe de pays.

31. Pour conclure, M. Bedjaoui fait observer que si l'on arrive au terme de la décolonisation et s'il est vrai qu'à l'avenir la succession d'Etats sera liée davantage aux techniques du fédéralisme et d'autres formes d'association d'Etats, il est certain aussi que plusieurs décennies seront nécessaires pour régler définitivement toutes les relations entre l'ancienne métropole et les colonies devenues indépendantes. Le droit est d'abord conservateur et son rôle est de systématiser les données des situations existantes.

32. M. RAMANGASOAVINA estime que le Rapporteur spécial a adopté une attitude très sage en déclarant au paragraphe 9 de son rapport 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". Cela ne signifie pas que M. Ramangasoavina se désintéresse de la succession d'Etats. Il s'y intéresse au contraire beaucoup mais, au stade actuel, il croit préférable de choisir le moyen d'approche qui offre le plus de chances d'aboutir à un résultat concret; en outre, la matière constitue la suite logique du droit des traités.

33. En approuvant en 1963 les objectifs proposés par la Sous-Commission sur la succession d'Etats et de gouvernements, à savoir "l'étude et la détermination de l'état actuel du droit et de la pratique en matière de succession d'Etats et la préparation d'un projet d'articles sur la question, eu égard aux nouveaux développements du droit international"<sup>9</sup>, la Commission ne s'était peut-être pas suffisamment rendu compte de l'extraordinaire difficulté du sujet. Comme le Rapporteur spécial l'indique au paragraphe 9 de son rapport, on peut avoir des doutes quant au point de savoir dans quelle mesure le droit international reconnaît la succession en tant qu'institution juridique particulière. M. Rosenne a laissé entrevoir certaines des difficultés du sujet en soulignant que le principe de la transmission automatique des traités est inadmissible. Toute succession d'Etats implique une discussion très complexe, dans laquelle interviennent des éléments subjectifs liés aux précédents historiques et au contexte politique et juridique dans lequel la succession a lieu.

34. Les doctrines en matière de succession sont très diverses. Si l'on considère que la succession porte sur la totalité du bilan, c'est-à-dire sur le passif comme sur l'actif, sur les obligations comme sur les droits, le nouvel Etat pourrait être grevé de charges excessives. En outre, selon la théorie de la succession universelle, les traités seraient un simple élément de la succession; ils prendraient inévitablement une nouvelle coloration, ce qui risquerait de nuire à la continuité de l'ordre juridique. Enfin, il pourrait y avoir une atteinte à la souveraineté du nouvel Etat et à l'autonomie de sa volonté, puisqu'il se trouverait lié par un acte qui n'est pas le sien.

35. La méthode qui consisterait à aborder la succession aux traités sous l'angle de la succession d'Etats présenterait donc de nombreux écueils. Au contraire, celle qui

<sup>9</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1963, vol. II, p. 234, par. 59.

consiste à aborder le sujet sous l'angle du droit des traités permet une simplification, une limitation et même une certaine dépolitisation du sujet, ce qui est un gros avantage, car ce sujet très actuel n'est pas exempt de passions et prête à la polémique.

36. Ce choix fondamental étant fait entre les deux manières d'aborder le problème, la Commission devra étudier la question en se référant aux vues des nouveaux Etats, conformément à la recommandation de l'Assemblée générale, aux besoins du monde contemporain et aux principes de la Charte des Nations Unies. La nécessité d'appliquer les traités multilatéraux et l'interdépendance des nations exigent que l'on traite la question, non pas d'après une tranche limitée de l'histoire, mais dans son ensemble; ce faisant, on ne pourra que servir les intérêts de tous les Etats, nouveaux et anciens, ceux des Etats tiers par rapport à la succession et, par conséquent, ceux de toute la communauté internationale.

37. La meilleure méthode de travail est certainement celle qui consiste à discuter sur des textes précis. Le Rapporteur spécial a donc eu raison de présenter d'ores et déjà quelques articles.

38. Sans contester le bien-fondé de l'article 4 ni son utilité, M. Ramangasoavina craint qu'il ne soit un peu imprudent d'aborder si tôt le problème délicat des frontières, qui risque de heurter certaines susceptibilités.

39. Pour la suite du projet, il y aura lieu de tenir compte des deux tendances opposées qui continueront à s'exercer dans le monde, la tendance des Etats à se scinder, en vertu du principe de l'autodétermination ou du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, et la tendance à des regroupements par fusion ou intégration. La communauté internationale a besoin de quelques règles de base qui soient acceptables pour la grande majorité de ses membres et propres à assurer la paix et la tranquillité en matière de succession aux traités.

40. M. YASSEEN estime que le rapport à l'étude constitue une base idéale pour un débat préliminaire sur un sujet entouré de beaucoup d'incertitudes. Le Rapporteur spécial a notamment posé quelques questions auxquelles il importe que la Commission réponde.

41. En premier lieu, la Commission ferait bien de ne pas s'occuper pour le moment de la succession de gouvernements ou de ne s'y référer que dans la mesure où cela est nécessaire pour son étude sur la succession d'Etats.

42. Quant à la forme du projet à élaborer, la décision définitive sur ce point peut être remise à plus tard, ainsi que le Rapporteur spécial l'a lui-même suggéré.

43. Sur le point de savoir si la Commission doit se fonder sur les précédents anciens ou modernes, M. Yasseen est d'avis qu'il faut tenir compte des précédents anciens qui ont gardé leur valeur, mais laisser de côté ceux qui sont rendus caducs par une pratique moderne. L'important est de prendre pour base la pratique qui reflète la réalité contemporaine.

44. Le sujet à l'étude étant "La succession d'Etats en matière de traités", on ne peut prétendre l'étudier uniquement dans le cadre du droit des traités ni uniquement dans le cadre du droit de la succession. Il faut s'inspirer de ces deux domaines du droit. Si l'on voulait se référer uniquement au droit des traités, tous les problèmes seraient résolus à la condition qu'il fût possible de répondre catégoriquement à la question de savoir si l'Etat succes-

seur est un Etat tiers par rapport au traité ou une partie au traité. Mais cela est impossible.

45. La pratique n'est pas uniforme et présente peu d'éléments communs. S'il en est ainsi, c'est en raison de la nature même des choses. Les situations sont très diverses et appellent des solutions différentes. Il faut donc chercher quels sont les facteurs qui entrent en jeu et faire des catégories. Pour cela on peut s'appuyer sur deux critères, dont le premier réside dans les conditions qui ont donné lieu à la succession. Certaines conditions justifient la rupture et certaines autres justifient la continuation; et il y a toute une gamme de cas intermédiaires entre ces deux extrêmes. Il faut donc formuler des règles nuancées et adaptées aux situations.

46. Le second critère est le traité lui-même. Il est impossible d'adopter une attitude uniforme à l'égard de tous les traités; la solution ne peut être la même pour un traité de codification et pour un traité établissant une servitude sur le territoire.

47. Les règles à formuler devront aussi tenir compte de ce que, le régime colonial ayant pris fin, la succession aux traités ne doit pas avoir pour effet de perpétuer la domination de l'ancienne puissance coloniale sur l'Etat devenu indépendant.

48. M. Yasseen croit qu'il est inévitable de maintenir le terme "succession", étant entendu que l'Etat successeur n'est jamais obligé d'accepter la succession. Même en droit privé, il est des systèmes qui subordonnent l'héritage au consentement de l'héritier.

49. M. USTOR n'entend pas traiter en détail du projet d'articles que le Rapporteur spécial a proposé dans son excellent rapport; il se contentera d'aborder quelques questions qui ont été soulevées au cours de la discussion générale.

50. Pour ce qui est de la portée du sujet, le Rapporteur spécial a estimé que la solution des problèmes en cause doit être recherchée dans le cadre du droit des traités plutôt que dans celui d'un droit général de la succession d'Etats. C'est là une bonne façon d'aborder le problème et qui peut donner des résultats pratiques si l'on s'appuie sur les bases solides du projet de Vienne sur le droit des traités.

51. Il est vrai qu'en 1963 la Sous-Commission a exprimé l'avis que "la succession en matière de traités devrait être examinée dans le cadre de la succession d'Etats plutôt que dans celui du droit des traités"<sup>10</sup>. Mais cela signifie simplement que la succession en matière de traités ne devrait pas être considérée comme une partie du droit des traités. La décision relative à cette question a déjà été mise à exécution puisque le projet sur le droit des traités a exclu le problème de la succession en matière de traités. La Sous-Commission n'a pas eu l'intention de lier le Rapporteur spécial pour ce qui est de sa méthode de travail. Le Rapporteur spécial partira du principe que la question est étroitement liée au droit général des traités et tiendra compte des normes qui, en vertu de la primauté de la Charte des Nations Unies, peuvent maintenant être dégagées en tant que règles de la succession d'Etats.

52. A propos de la forme du projet de codification, M. Ustor approuve la conclusion du Rapporteur spécial

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

selon laquelle le projet devrait constituer "une série autonome d'articles sur la succession en matière de traités" (A/CN.4/202, par. 11). Il est vrai que la pratique des Etats en la matière est très variée et qu'il ne sera pas facile d'en déduire des règles strictes. Mais cette difficulté est inhérente à toute codification et il serait prématuré de supposer que le Rapporteur spécial et la Commission elle-même ne seront pas en mesure de mener leur tâche à bien comme ils l'ont fait pour le droit général des traités où la pratique des Etats est aussi très variée à de nombreux égards.

53. Il est vrai aussi que, si l'on devait en définitive adopter une convention, il ne serait pas possible d'en garantir l'efficacité dans tous les cas. Les Etats qui seront impliqués dans l'avenir dans des cas de succession ne seront peut-être pas tous parties à la convention; dans ce cas, les dispositions de la convention seront sans effet, à moins qu'elles ne soient qu'une simple codification du droit coutumier existant. Les nouveaux Etats qui seront constitués dans l'avenir contesteront peut-être la validité de règles à l'élaboration desquelles ils n'ont pas participé. Toutefois, pareilles objections peuvent être formulées contre toute codification, quelle qu'en soit la forme. La meilleure solution consiste à aborder la question suivant la méthode habituelle et attendre le projet d'articles qu'élaborera le Rapporteur spécial. Le succès des travaux de la Commission dépend dans une large mesure de leur contenu. Si la Commission répond aux nécessités actuelles de la communauté internationale et si elle offre des solutions qui soient jugées équitables et raisonnables et qui tiennent compte des intérêts légitimes des nouveaux Etats, ses travaux exerceront une influence considérable et c'est là en définitive la preuve du succès. Il est assurément bien plus difficile de traiter le sujet à l'étude qu'un sujet tel que les relations diplomatiques; mais pour obtenir l'effet souhaité, il paraît nécessaire d'adopter la forme la plus solennelle de législation internationale, à savoir une convention ou un protocole.

54. Il ne semble pas qu'il y ait de divergence fondamentale sur les problèmes relatifs aux nouveaux Etats entre l'opinion du Rapporteur spécial et celle de certains membres de la Commission, sauf peut-être — ce qui est d'ailleurs secondaire — en ce qui concerne l'importance à donner à tel ou tel point. M. Üstor a cru comprendre que le Rapporteur spécial accorderait une attention particulière au problème des nouveaux Etats sans négliger les autres aspects de la question. Le Rapporteur spécial tiendra certainement compte aussi des points de vue exprimés par les membres de la Commission au cours du débat.

55. Sans aucun doute, la Commission peut attendre avec confiance la suite des travaux du Rapporteur spécial et les rapports qu'il présentera dans l'avenir.

56. En ce qui concerne la portée des travaux, M. EL-ERIAN approuve la déclaration du Rapporteur spécial, au paragraphe 11 de son rapport, selon laquelle il convient d'établir une série autonome d'articles supposant l'existence d'une convention sur le droit des traités.

57. La question de savoir si le sujet à l'étude doit être envisagé du point de vue du droit des traités ou de la succession d'Etats n'a guère plus qu'un intérêt théorique maintenant. En 1963, il a été décidé que la succession en matière de traités ne devrait pas être considérée comme faisant partie du sujet général du droit des traités. Cette décision a été mise à exécution et ce sujet est maintenant

traité à part. A ce stade, il n'y a pas lieu de décider si les travaux doivent être orientés vers le droit des traités ou le droit de succession. Hormis la question doctrinale, l'essentiel est que la tâche entreprise doit aboutir à une série autonome d'articles.

58. Pour ce qui est du titre, M. El-Erian pense aussi que la solution adoptée devrait être souple. Une décision définitive ne saurait être prise qu'à un stade ultérieur. Les recommandations de la Sous-Commission fournissent des indications générales sur la question tant au Rapporteur spécial qu'à la Commission elle-même.

59. Il faut laisser au Rapporteur spécial le soin de décider dans quelle mesure la succession de gouvernements devrait être traitée dans le projet. Il serait difficile de prendre une décision sur ce point avant que les membres de la Commission aient été saisis des principaux articles du projet.

60. Un certain nombre de questions préliminaires ont été soulevées pendant la discussion générale consacrée aux points 1 a et 1 b de l'ordre du jour. Les deux parties du sujet de la succession d'Etats sont étroitement liées et M. El-Erian considère les deux discussions générales comme un tout, étant donné que nombre des questions se chevauchent.

61. Il importe de tenir compte de la diversité de situations et de solutions que fait apparaître la pratique des Etats. La Commission devrait donc éviter d'adopter une attitude dogmatique ou d'accepter des théories absolues pour faire face à des situations très diverses. Le Rapporteur spécial a bien résumé la situation lorsqu'il a dit : "Quoi qu'il en soit, la diversité de la pratique actuelle est elle-même un phénomène juridique que l'on ne peut guère perdre de vue ni subordonner à une théorie particulière de la succession afin de parvenir à ce qui pourrait être considéré comme étant une formulation plus satisfaisante sur le plan juridique des règles régissant la succession en matière de traités" (A/CN.4/202, par. 10).

62. Un autre point important que l'on n'a pas manqué de souligner au cours du débat est que certaines situations qui peuvent avoir l'apparence de cas de succession sont en fait de nature composite. Elles impliquent à la fois succession à un traité et maintien d'une situation juridique. Il existe une certaine analogie entre ces cas et celui des régimes objectifs. Compte tenu de ces faits, M. El-Erian pense que le problème doit être abordé selon la méthode des cas d'espèce.

63. Quant à la pratique et aux problèmes spécifiques des nouveaux Etats, M. El-Erian a déjà fait connaître clairement sa position au cours du débat général sur le point 1 b<sup>11</sup>. Le phénomène de la succession n'est pas nouveau, mais il pose des problèmes spécifiques aux nouveaux Etats. Il faut donc tenir compte de leur opinion comme représentant la pratique la plus récente en la matière et comme une expression de l'*opinio juris* contemporaine. La pratique récente a montré que les principes qui régissent actuellement la succession d'Etats diffèrent de ceux qui prévalaient avant la rédaction de la Charte. Le Rapporteur spécial a noté "que les précédents modernes reflètent la pratique d'Etats qui conduisent leurs relations sous l'empire des principes de la Charte des Nations Unies" (A/CN.4/202, par. 15). Les règles de la succession d'Etats doivent être conformes au droit dominant de la Charte.

<sup>11</sup> Voir 963e séance, par. 45 à 48, et 965e séance, par. 6 à 11.

64. Enfin, bien qu'il n'entende pas discuter en détail les articles du projet, M. El-Erian tient à exprimer des doutes non sur le fond de l'article 4 (Frontières établies par des traités), mais sur la place qui lui est assignée dans le projet. L'article 4 revêt la forme d'un article préliminaire exprimant une réserve, et il est difficile d'accepter cette réserve avant de connaître les règles de fond contenues dans les autres articles. M. El-Erian propose donc de n'examiner l'article 4 qu'après la fin de la discussion sur le projet d'articles concernant la succession en matière de traités.

65. M. AMADO se réjouit de la haute tenue du débat et constate avec grande satisfaction que, loin de s'égarer dans les théories, la Commission se soucie avant tout de l'efficacité de son travail. Cette attitude est celle qui convient pour l'examen d'une question qui met en jeu d'importants intérêts des Etats.

La séance est levée à 13 heures.

### 968e SÉANCE

Jeudi 4 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 Waldoock, 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, parlant en qualité de membre de la Commission, souligne qu'il ressort des débats que l'accord est général pour remettre à plus tard l'examen de la question de la succession de gouvernements.
2. En ce qui concerne le processus de décolonisation, M. Ruda reconnaît qu'il convient d'accorder une attention particulière à la position des nouveaux Etats, mais sans exclure les vues des autres Etats. Sans vouloir ignorer la pratique du passé, on devra accorder une attention spéciale aux événements récents qui traduisent l'*opinio juris* contemporaine.
3. En ce qui concerne la portée du projet d'articles, M. Ruda approuve l'interprétation que M. Ustor a donnée de la décision prise en 1963 par la Sous-Commission et par la Commission elle-même à sa quinzième session<sup>1</sup>. La position adoptée à cette époque était simple : la succession d'Etats en matière de traités serait examinée après la question générale du droit des traités.
4. La Commission doit maintenant résoudre un problème totalement différent, qui est de décider s'il faut

chercher les solutions des problèmes de succession d'Etats en matière de traités dans les principes généraux du droit des traités ou dans ceux du droit de la succession. Sur ce point, M. Ruda pense, comme le Rapporteur spécial, que la seule méthode possible consiste à chercher les solutions dans le droit des traités.

5. L'une des raisons en est qu'il éprouve quelques doutes sur l'existence même d'une succession aux traités. La réalité est plutôt qu'un Etat a le droit de succéder à un traité qui était antérieurement appliqué à son territoire; mais il peut soit accepter, soit rejeter le traité. On ne voit pas clairement si la notion de succession comme telle joue un rôle quelconque dans ce processus.

6. Une autre raison de ce choix est que la succession en matière de traités présuppose, de par sa nature même, une relation consensuelle; la question principale est donc de déterminer si le nouvel Etat consent à être lié et établit ainsi la relation consensuelle.

7. Passant à la définition de la succession, M. Ruda approuve la conception du Rapporteur spécial; il croit cependant qu'il serait préférable, tant dans le texte espagnol que dans le texte anglais, de parler de "capacité de conclure des traités", comme dans la version française, plutôt que d'employer l'expression "*competence to conclude treaties*". On pourrait peut-être également trouver un meilleur terme pour remplacer le mot "possession", qui est normalement employé pour désigner les droits applicables à un territoire déterminé, idée qui est étrangère à ce qu'exprime le paragraphe 2, alinéa a de l'article premier.

8. M. Ruda réserve sa position sur l'article 4. Il s'agit d'une disposition importante qui mérite d'être étudiée de manière détaillée; cependant, il a l'impression qu'en fin de compte il faudra la supprimer purement et simplement.

9. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial), répondant aux interventions du débat, dit que certains des doutes qui ont été exprimés ont pour origine les malentendus nés du caractère incomplet de son rapport. A la différence de celui du Rapporteur spécial sur le point 1 b, le rapport de sir Humphrey n'a jamais été conçu comme un rapport préliminaire. S'il l'avait conçu ainsi, il l'aurait présenté sous une forme différente et aurait traité, au moins à titre préliminaire, un plus grand nombre de questions.

10. La section liminaire est destinée à fournir une brève introduction, de caractère assez formel, à ce qui devait constituer une série étendue d'articles couvrant tout ou presque tout le sujet. Il n'a pas jugé utile de traiter dans cette introduction de questions telles que les types de succession et les catégories de traités, qui feront nécessairement l'objet d'études complètes dans les commentaires des articles. Beaucoup d'autres points qui ont également été soulevés au cours de la discussion seront traités dans ces commentaires ou dans des introductions spéciales à certaines parties du projet. Le Rapporteur spécial ne croit donc pas utile de poursuivre l'examen de ces questions à la session en cours.

11. Le caractère incomplet de son premier rapport est peut-être la cause du malentendu sur le point de savoir si le projet devra être orienté vers le droit des traités ou vers le droit de la succession. On ne saurait envisager de détacher la question à l'étude de la succession ou des principes que la Commission pourra dégager en matière de succession. Cela aurait été évident si sir Humphrey avait

<sup>1</sup> Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 234, par. 58, et p. 272, par. 10.