A/CN.4/SER. A/1970/Add.1

ANNUAIRE DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

1970

Volume II

Documents de la vingt-deuxième session y compris le rapport de la Commission à l'Assemblée générale

NATIONS UNIES

ANNUAIRE DE LA COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

1970

Volume II

Documents de la vingt-deuxième session
y compris le rapport de la Commission
à l'Assemblée générale

NATIONS UNIES
New York, 1972

NOTE

Les cotes des documents de l'Organisation des Nations Unies se composent de lettres majuscules et de chiffres. La mention dans un texte d'une cote ainsi composée signifie qu'il s'agit d'un document de l'Organisation.

A/CN.4/SER.A/1970/Add.1

PUBLICATION DES NATIONS UNIES

Numéro de vente : F.71. V. 7

Prix : 7,00 dollars des États-Unis
(ou l'équivalent en monnaie du pays)

TABLE DES MATIÈRES

Pages

Relations entre les États et les organisations internationales (point 2 de l'ordre du jour)

Document A/CN.4/227 et Add.1 et 2. — Cinquième rapport sur les relations entre les États et les organisations internationales, par M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial 1

Succession d'États (point 3 de l'ordre du jour)

a) SUCCESSION EN MATIÈRE DE TRAITÉS

Document A/CN.4/224 et Add.1. — Troisième rapport sur la succession en matière de traités, par sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial 27

Document A/CN.4/225. — La succession d'États aux traités multilatéraux : septième étude établie par le Secrétariat 67

Document A/CN.4/229. — La succession d'États en matière de traités bilatéraux : étude établie par le Secrétariat 111

b) SUCCESSION DANS LES MATIÈRES AUTRES QUE LES TRAITÉS

Document A/CN.4/226. — Troisième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités, par M. Mohammed Bedjaoui, rapporteur spécial. — Projet d'articles sur la succession aux biens publics, accompagné de commentaires 143

Document A/CN.4/232. — Supplément, préparé par le Secrétariat, au « Résumé des décisions des tribunaux internationaux concernant la succession d'États » 183

Responsabilité des États (point 4 de l'ordre du jour)

Document A/CN.4/233. — Deuxième rapport sur la responsabilité des États, par M. Roberto Ago, rapporteur spécial. — L'origine de la responsabilité internationale. 189

Clause de la nation la plus favorisée (point 5 de l'ordre du jour)

Document A/CN.4/228 et Add.1. — Deuxième rapport sur la clause de la nation la plus favorisée, par M. Endre Ustor, rapporteur spécial 213

Coopération avec d'autres organismes (point 6 de l'ordre du jour)

Document A/CN.4/234. — Rapport sur les travaux de la onzième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique, par M. Nikolaï A. Ouchakov, observateur de la Commission 261

Organisation des travaux futurs (point 7 de l'ordre du jour)

Document A/CN.4/230. — Examen du programme de travail de la Commission et des questions dont l'inscription au programme de travail a été recommandée ou proposée : document de travail établi par le Secrétariat 265

Rapport de la Commission à l'Assemblée générale

Document A/8010/Rev.1. — Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-deuxième session (4 mai-10 juillet 1970) 289

Répertoire des documents mentionnés dans le présent volume 335

Répertoire des documents de la vingt-deuxième session non reproduits dans le présent volume 337

RELATIONS ENTRE LES ÉTATS ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

[Point 2 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/227 ET ADD.1 ET 2 *

Cinquième rapport sur les relations entre les États et les organisations internationales, par M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial

[*Texte original en anglais*]
[*1er avril, 29 avril et 19 mai 1970*]

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Liste des abréviations	2
I. INTRODUCTION	
A. Fondements du présent rapport	3
B. Résumé des débats de la Commission du droit international à sa vingt et unième session	3
C. Résumé du débat de la Sixième Commission sur la question des relations entre les États et les organisations internationales à la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale	4
D. Résumé du débat de la Sixième Commission sur le point intitulé « projet de convention sur les missions spéciales » à la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale	4
E. Portée et présentation de la nouvelle série d'articles	6
II. PROJET D'ARTICLES SUR LES REPRÉSENTANTS D'ÉTATS AUPRÈS DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ACCOMPAGNÉ DE COMMENTAIRES	
Troisième partie. — Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales	
Observations générales	6
Article 0. Terminologie	7
Article 51. Établissement de missions permanentes d'observation	7
Article 52. Fonctions d'une mission permanente d'observation	7
Note sur l'affectation auprès de deux ou de plusieurs organisations internationales ou à des fonctions sans rapport avec des missions permanentes	9
Article 53. Nomination des membres de la mission permanente d'observation	10
Article 54. Nationalité des membres de la mission permanente d'observation	10
Note sur la question des pouvoirs en ce qui concerne les observateurs permanents	11

* Incorporant les documents A/CN.4/227/Corr.1, Corr.2 et Corr.3.

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

Pages

Article 55. Composition de la mission permanente d'observation 11
Article 56. Effectif de la mission permanente d'observation 11
Article 57. Notifications 12
Article 58. Bureaux des missions permanentes d'observation 12
Article 59. Usage du drapeau et de l'emblème 12
Article 60. Facilités, privilèges et immunités 12
Article 61. Comportement de la mission permanente d'observation et de ses membres et fin des fonctions 13

Quatrième partie. — Délégations aux organes des organisations internationales et aux conférences réunies par les organisations internationales

Observations générales 14
Article 0. Terminologie 17
Article 62. Composition de la délégation 17
Article 63. Nomination d'une délégation commune par deux ou plusieurs États 19
Article 64. Nomination des membres de la délégation 20
Note sur la nationalité des membres d'une délégation 20
Article 65. Pouvoirs et notifications 21
Article 66. Pleins pouvoirs pour représenter l'État dans la conclusion des traités 21
Article 67. Effectif de la délégation 22
Article 68. Préséance 22
Article 69. Facilités, privilèges et immunités 23
Article 70. Comportement des délégations aux organes des organisations internationales et aux conférences réunies par les organisations internationales et fin des fonctions. 23

ABRÉVIATIONS

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
CAEM	Conseil d'aide économique mutuelle
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEAEO	Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
IDA	Association internationale de développement
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OEA	Organisation des États américains
OIT	Organisation internationale du Travail
OMCI	Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
OUA	Organisation de l'unité africaine
SdN	Société des Nations
SFI	Société financière internationale
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche
UNRRA	Administration des Nations Unies pour le secours et la reconstruction
UPU	Union postale universelle

I. — Introduction

A. — Fondements du présent rapport

1. A ses vingtième et vingt et unième sessions, la Commission a provisoirement adopté la première et la deuxième partie de son projet d'articles sur les représentants d'États auprès des organisations internationales, soit, d'une part, une série de vingt et un articles consacrés aux dispositions générales (première partie) et aux missions permanentes en général auprès des organisations internationales (section 1 de la deuxième partie)[1] et, d'autre part, une série de vingt-neuf articles consacrés aux facilités, privilèges et immunités des missions permanentes auprès d'organisations internationales; au comportement de la mission permanente et de ses membres; et à la fin des fonctions du représentant permanent (sections 2, 3 et 4 de la deuxième partie)[2]. Conformément aux articles 16 et 21 de son statut, la Commission a décidé de soumettre ces deux séries d'articles aux gouvernements, par l'intermédiaire du Secrétaire général, en leur demandant de faire connaître leurs observations. Elle a également décidé de les communiquer aux secrétariats de l'ONU, des institutions spécialisées et de l'AIEA, en leur demandant de faire connaître leurs observations. Tenant compte de la situation de la Suisse, État hôte de l'Office des Nations Unies à Genève et d'un certain nombre d'institutions spécialisées, ainsi que du vœu exprimé par le gouvernement de ce pays, la Commission a jugé utile de communiquer également les deux séries d'articles au Gouvernement suisse, en lui demandant de faire connaître ses observations. A sa vingt et unième session, la Commission a décidé de poursuivre, au cours de sa vingt-deuxième session, ses travaux sur les relations entre les États et les organisations internationales et d'examiner à cette session les projets d'articles concernant les observateurs permanents d'États non membres auprès d'organisations internationales et les délégations aux sessions des organes des organisations internationales ainsi qu'aux conférences réunies par ces organisations[3]. En conséquence, le Rapporteur spécial présente à la Commission son cinquième rapport, qui traite de ces aspects de la question des représentants d'États auprès des organisations internationales.

B. — Résumé des débats de la Commission du droit international a sa vingt et unième session[4]

2. La Commission est arrivée sans peine à la conclusion qu'il convenait d'inclure dans son projet sur les représentants d'États auprès des organisations internationales des articles concernant les observateurs permanents d'États non membres auprès des organisations internationales et les délégations aux sessions des organes des organisations internationales.

3. Les avis ont été partagés sur le point de savoir s'il convenait d'y inclure également des articles sur les délégations aux conférences réunies par les organisations internationales ou si la question de ces délégations devait être rattachée à un autre sujet. Certains membres ont déclaré qu'il y avait, sans doute, certaines différences théoriques entre les représentants à un organe d'une organisation internationale et les représentants à une conférence convoquée par une organisation internationale, mais que sur le plan pratique il n'y avait pour ainsi dire aucune distinction à faire entre ces deux catégories de représentants du point de vue du droit diplomatique, et notamment en ce qui concernait les privilèges et immunités qui devaient leur être accordés. L'un des membres de la Commission a cité des exemples anciens et récents qui montraient, selon lui, qu'il n'y avait pas de différence fondamentale entre un organe d'une organisation internationale et une conférence convoquée par cette organisation. C'était ainsi que, à la vingt-troisième session de l'Assemblée générale, la Sixième Commission s'était transformée en conférence de plénipotentiaires pour examiner le projet de convention sur les missions spéciales. Le cas inverse se produisait aussi : il n'était pas rare qu'une conférence internationale aspire à devenir quelque chose de plus que la somme de ses membres, et à agir comme un organe ou même comme une organisation. Ainsi, à la première Conférence de La Haye, lorsque, faute d'accord sur le texte d'une convention, certains États avaient voulu adopter une déclaration concernant l'arbitrage obligatoire, on s'était demandé si cette déclaration serait celle des États qui étaient convenus de la faire ou si elle émanerait de la Conférence.

4. D'autres membres, par contre, ne pensaient pas que la question des conférences internationales convoquées par les organisations internationales entrait dans le cadre du sujet dont la Commission était saisie. Selon eux, les conférences internationales étaient des organes souverains qui ne relevaient pas de l'ONU et qui réunissaient des États dont certains n'étaient pas membres de l'organisation qui avait convoqué la conférence. Il s'agissait donc là d'une question à part, que la Commission devait être invitée à examiner séparément. L'un des membres de la Commission a déclaré que celle-ci devait se limiter à la question de la représentation aux réunions d'organes d'organisations internationales ; pour aller au-delà, il serait nécessaire que la Commission obtienne de l'Assemblée générale un élargissement de son mandat. Un certain nombre de membres ont appuyé, pour des raisons surtout pratiques, l'inclusion de la question des représentants auprès des conférences internationales réunies par des organisations internationales. Ils ont fait valoir que si cette question n'était pas examinée au stade actuel, alors que la Commission travaillait à la codification du droit diplomatique, elle risquait d'être complètement laissée de côté. Selon eux, la Commission serait malavisée d'en différer l'examen jusqu'au moment où elle traiterait du sujet des conférences dans son ensemble, car il pourrait en résulter un retard consi-

---

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 201, doc. A/7209/Rev.1, par. 21.

[2] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 213 et 214, doc. A/7610/Rev.1, par. 13.

[3] *Ibid.*, par. 17.

[4] *Ibid.*, vol. I, p. 4, 991e à 993e séances.

dérable. L'un des membres de la Commission a déclaré que, lorsqu'une conférence était convoquée par l'ONU, le Secrétariat prenait généralement les dispositions nécessaires avec le pays hôte, et que la Convention sur les privilèges et immunités de l'ONU s'appliquait. Il en déduisait qu'il y avait manifestement un lien entre la situation des représentants à des conférences de cette nature et celle des représentants permanents.

5. Le Conseiller juridique a déclaré qu'un nouvel article sur la question des conférences avait été proposé au cours de la discussion que la Sixième Commission avait consacrée au projet de convention sur les missions spéciales. Il croyait savoir que cette proposition n'avait guère de chances d'être adoptée ; la question des conférences risquant de n'être pas traitée, il serait peut-être utile que la Commission du droit international fasse figurer dans son rapport sur sa vingt et unième session un passage indiquant qu'elle s'intéressait à la question. Il était probable qu'alors la Sixième Commission déciderait qu'il convenait d'inviter la Commission du droit international à traiter de cette question. Le Conseiller juridique a fait valoir qu'une conférence réunie par l'ONU n'était pas un organe subsidiaire de l'Organisation et ne faisait pas rapport à l'Assemblée générale. On avait dit qu'une conférence était souveraine, mais il était peut-être plus exact de la qualifier de semi-souveraine, parce que c'était l'Assemblée qui décidait de questions telles que la date et le lieu de la réunion et la composition de la conférence. Le Conseiller juridique a également souligné que la question des conférences convoquées par les États méritait elle aussi de retenir l'attention. Il n'était pas habituel que des conférences internationales importantes soient convoquées autrement que sous les auspices d'une organisation internationale, mais de telles conférences étaient parfois convoquées par les États et posaient des problèmes de droit international. Pour ces raisons, le Conseiller juridique jugeait souhaitable que la Commission du droit international soit habilitée à examiner la question des conférences.

6. A la 993e séance de la Commission du droit international, le Président, M. Ouchakov, a proposé que la Commission autorise provisoirement le Rapporteur spécial à préparer un chapitre concernant le statut juridique des délégations des États aux conférences internationales convoquées par les organisations internationales, étant entendu que la Commission ne prendrait de décision de fond en la matière qu'après avoir examiné ce chapitre. Il en a été ainsi décidé. Le rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt et unième session consigne comme suit la décision prise sur cette question :

> La Commission a examiné de nouveau [...] la question traitée au paragraphe 28 de son rapport sur les travaux de sa vingtième session [5]. A sa 992e séance, elle est arrivée à la conclusion qu'il convenait d'inclure aussi dans son projet des articles concernant les observateurs permanents d'États non membres auprès des organisations internationales et les délégations aux sessions des organes des organisations internationales. Les avis ont été partagés sur le point de savoir s'il convenait d'y inclure également des articles sur les délégations aux conférences réunies par les organisations internationales ou si la question de ces délégations devait être rattachée à un autre sujet. A sa 993e séance, la Commission a pris à cet égard une décision provisoire, la décision définitive devant être prise à un stade ultérieur. La Commission compte examiner à sa vingt-deuxième session des projets d'articles sur les observateurs permanents d'États non membres et les délégations aux sessions des organes des organisations internationales et aux conférences réunies par ces organisations [6].

C. — Résumé du débat de la Sixième Commission sur la question des relations entre les États et les organisations internationales a la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale

7. La Sixième Commission a examiné de sa 1103e à sa 1111e séance, du 25 septembre au 1er octobre 1969, le point de son ordre du jour intitulé « Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt et unième session ». La plupart des observations faites sur le chapitre II du rapport de la Commission du droit international portaient sur les vingt-neuf articles contenus dans ce chapitre.

8. Plusieurs représentants ont approuvé la conclusion de la Commission du droit international selon laquelle son projet devrait comprendre également des articles relatifs aux délégations aux sessions des organes des organisations internationales. Cependant, en ce qui concerne les délégations aux conférences réunies par ces organisations, certains représentants ont réservé leur position. On a dit à ce propos qu'une conférence internationale était un organisme souverain, quelle que soit l'autorité ayant pris l'initiative de la réunir [7].

D. — Résumé du débat de la Sixième Commission sur le point intitulé « projet de convention sur les missions spéciales » a la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale

9. La délégation du Royaume-Uni a proposé d'inclure dans le projet de convention sur les missions spéciales une disposition relative aux conférences. Elle a présenté un amendement [8] tendant à ajouter au projet de convention le nouvel article suivant :

Article 0
Conférences

1. Tout État peut appliquer, selon qu'il conviendra, les dispositions de la deuxième partie des présents articles dans le cas d'une conférence réunissant des représentants d'États ou de gouver-

[5] *Ibid.*, *1968*, vol. II, p. 197, doc. A/7209/Rev.1.

[6] *Ibid.*, *1969*, vol. II, p. 214, doc. A/7610/Rev.1, par. 17.

[7] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 21.

[8] *Ibid.*, point 87 de l'ordre du jour, doc. A/7799, par. 175.

nements qui se tient sur son territoire et qui n'est pas régie par des dispositions analogues figurant dans tout autre accord international.

2. Lorsqu'un État applique les dispositions du paragraphe 1 du présent article dans le cas d'une conférence qui se tient sur son territoire, les fonctionnaires du secrétariat de cette conférence :

a) Jouissent de l'immunité de juridiction en ce qui concerne les paroles ou les écrits et tous les actes émanant d'eux dans l'accomplissement de leurs fonctions officielles ;

b) Sont, à moins qu'ils ne soient ressortissants de l'État de réception ou qu'ils n'aient leur résidence permanente dans cet État, exonérés de tout impôt sur les émoluments qui leur sont versés en rémunération des services qu'ils prêtent à la conférence ;

c) Ne sont pas soumis aux dispositions limitant l'immigration ni aux formalités d'enregistrement des étrangers ;

d) Jouissent des mêmes facilités de rapatriement que les membres de missions diplomatiques d'un rang comparable ;

e) Jouissent du droit d'importer en franchise les bagages personnels qui les accompagnent au moment où ils arrivent pour la première fois dans l'État de réception pour prendre leurs fonctions en rapport avec la conférence.

3. Lorsqu'un État applique les dispositions du paragraphe 1 du présent article dans le cas d'une conférence qui se tient sur son territoire, les locaux occupés aux fins de la conférence ainsi que toutes les archives et tous les papiers et documents concernant la conférence jouissent de l'inviolabilité.

10. Présentant le nouvel article [9], le représentant du Royaume-Uni a déclaré que la question du statut des délégations d'États aux conférences internationales et des fonctionnaires du secrétariat de ces conférences avait une importance pratique considérable et que, bien que le problème se pose très fréquemment, il n'était pas réglementé par un ensemble de règles juridiques. On pouvait se demander s'il convenait d'en traiter dans le cadre d'un projet de convention sur les missions spéciales ou s'il était préférable de le faire dans celui du projet de convention sur les représentants d'États auprès des organisations internationales. Sans méconnaître la complexité du problème, la délégation du Royaume-Uni estimait que, du fait que les conférences internationales étaient, sur le plan juridique, très proches des missions spéciales, il semblait logique de leur conférer les mêmes facilités, privilèges et immunités qu'à celles-ci. Il a admis cependant que l'argument selon lequel la question des conférences internationales devrait être envisagée dans la future convention sur les représentants d'États auprès des organisations internationales, puisque ces conférences sont en général convoquées par ces dernières, méritait d'être dûment pris en considération. Il a souligné que le paragraphe 1 de l'article 0 n'imposait pas aux États une obligation : il leur permettait simplement de recourir, s'ils le jugeaient utile, aux dispositions d'un instrument juridique précis pour régler une question qui n'était régie par aucun texte. Il a également souligné que l'adoption du nouvel article ne préjugerait pas l'issue des études que la Commission du droit international consacrerait ultérieurement à la question des conférences internationales, mais pourrait, au contraire, faciliter ses travaux puisqu'elle lui permettrait de connaître les opinions qui auraient été exprimées à cette occasion par les États.

[9] *Ibid., vingt-quatrième session, Sixième Commission,* 1142e séance.

11. L'Expert consultant, M. Bartoš, a déclaré à la même séance [10] qu'à son avis la proposition du Royaume-Uni était conforme aux principes généraux pertinents du droit international moderne et entrait dans le cadre des règles posées par le projet de convention sur les missions spéciales. Elle tenait également compte des difficultés pratiques que soulevait l'absence de règles applicables en la matière. Il a souligné qu'il ne fallait pas oublier non plus que, si l'on décidait de poser les règles relatives aux conférences internationales dans le cadre du projet de convention sur les représentants d'États auprès des organisations internationales, il faudrait préciser que l'article proposé par le Royaume-Uni, s'il était adopté, devrait être considéré comme provisoire et applicable uniquement jusqu'à l'adoption de ce projet de convention.

12. Les délégations qui ont commenté la proposition du Royaume-Uni [11] ont adopté des positions divergentes. Certains de ceux qui ont appuyé cette proposition ont subordonné leur appui à l'inclusion des mots « en dehors du cadre d'une organisation internationale », après le mot « territoire », au paragraphe 1 de l'article, afin de mieux cerner la portée de l'article. D'autres ont suggéré que, puisque la disposition proposée n'avait pas un caractère impératif et pouvait être conçue comme une option ouverte aux États, elle pourrait peut-être faire l'objet d'un protocole joint en annexe à la convention, ce qui permettrait aux États de l'appliquer ou non. Tous les représentants se sont accordés à reconnaître l'utilité de la proposition du Royaume-Uni, qui traitait d'une question revêtant une importance croissante, et qui avait le mérite d'attirer l'attention sur le problème. La décision de la Sixième Commission de ne pas inclure dans le projet de convention sur les missions spéciales une disposition sur les conférences comme l'avait proposé le Royaume-Uni a été influencée par des considérations de nature plutôt pratique. Certaines délégations ont estimé qu'une étude plus approfondie de la question était nécessaire si l'on voulait éviter certaines difficultés. Plusieurs délégations ont estimé que la meilleure solution consisterait à laisser à la Commission du droit international le soin d'étudier la question des conférences internationales. La Sixième Commission serait ainsi certaine que la question des conférences lui reviendrait sous une forme qui lui permettrait de prendre une décision mieux fondée.

13. A la 1148e séance, le représentant du Royaume-Uni a retiré son amendement, et la Sixième Commission a décidé, sur proposition du représentant du Royaume-Uni, d'inclure dans son rapport le résumé ci-après des opinions exprimées pendant le débat sur la question des conférences [12] :

La Commission a été d'avis qu'il existait, en ce qui concerne la question du statut juridique, des privilèges et des immunités des membres des délégations envoyées à des conférences internationales et du secrétariat de ces conférences, une lacune qui restait à combler. Là encore, on devait partir de l'idée qu'il fallait donner à ces personnes le statut, les privilèges et les immunités

[10] *Ibid.*

[11] *Ibid.*, 1142e et 1143e séances.

[12] *Ibid.*, 1148e séance.

requis pour leur permettre de s'acquitter efficacement et en toute indépendance de leurs fonctions respectives. Il existait un certain nombre de précédents qui pouvaient servir de point de départ à l'étude du problème, à savoir les conventions sur les privilèges et immunités des organisations internationales (et notamment les conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies et des institutions spécialisées), la Convention sur les relations diplomatiques, la Convention sur les relations consulaires et la future Convention sur les missions spéciales.

La Commission a noté que le Rapporteur spécial de la Commission du droit international sur les relations entre les États et les organisations internationales, M. El-Erian, avait manifesté son intention d'inclure dans le projet d'articles sur les représentants d'États auprès d'organisations internationales des articles sur le statut des délégations envoyées à des conférences. La Commission a également noté que la Commission du droit international avait examiné, et examinerait encore à sa prochaine session, la question générale de la suite des travaux sur le statut, les privilèges et les immunités des délégations envoyées à des conférences internationales.

La Commission a prié la Commission du droit international de tenir compte, dans la suite de ses travaux sur la question, de l'intérêt et des vues exprimées à cet égard par les membres de la Sixième Commission à la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale [13].

E. — Portée et présentation de la nouvelle série d'articles

14. La nouvelle série d'articles traite des sujets suivants :

a) Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales (troisième partie);

b) Délégations aux organes des organisations internationales et aux conférences réunies par les organisations internationales (quatrième partie).

La question des observateurs permanents d'États non membres auprès d'organisations internationales est traitée dans le présent rapport immédiatement après celle des missions permanentes auprès d'organisations internationales. De l'avis du Rapporteur spécial, des considérations théoriques et pratiques exigent ce mode de présentation. Du fait qu'ils ont le caractère de missions permanentes et non celui de missions diplomatiques *ad hoc*, les observateurs permanents d'États non membres auprès d'organisations internationales doivent logiquement être étudiés après les missions permanentes des États Membres. Alors que la question des immunités et privilèges des délégations aux sessions d'organes des organisations internationales et à des conférences réunies par des organisations internationales est réglementée par les Conventions sur les privilèges et immunités de l'ONU [14] et des institutions spécialisées [15] ainsi que par un grand nombre d'accords spéciaux, jusqu'à présent les immunités des observateurs permanents n'ont pratiquement pas été réglementées par le droit international.

15. Conformément à la pratique suivie par la Commission pour d'autres questions, le Rapporteur spécial n'a pas adopté pour les articles groupés dans le présent document une numérotation séparée, mais les a numérotés à la suite de ceux de la section 4 de la deuxième partie, le premier article de la présente série portant le numéro 51.

II. — Projet d'articles sur les représentants d'États auprès des organisations internationales, accompagné de commentaires

Troisième partie. — Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales

Observations générales

1) Des observateurs permanents ont été envoyés par des États non membres au Siège de l'ONU à New York et à l'Office des Nations Unies à Genève. Depuis 1946, le Gouvernement suisse a un observateur permanent. Des observateurs ont également été désignés par des États tels que l'Autriche, la Finlande, l'Italie et le Japon, avant que ces pays ne deviennent Membres de l'ONU. La République fédérale d'Allemagne, Monaco, la République de Corée, Saint-Marin et la République du Viet-Nam, qui ne sont pas, à l'heure actuelle, membres de l'Organisation, y ont des observateurs permanents. En outre, le Saint-Siège a récemment nommé des observateurs permanents à New York et à Genève.

2) Il n'existe de dispositions relatives aux observateurs permanents d'États non membres ni dans la Charte des Nations Unies, ni dans l'Accord relatif au Siège, ni dans la résolution 257 (III) de l'Assemblée générale, du 3 décembre 1948, relative aux missions permanentes (des États Membres) auprès de l'ONU. Le Secrétaire général a parlé des observateurs permanents d'États non membres dans le rapport sur les missions permanentes qu'il a présenté à la quatrième session de l'Assemblée [16], mais l'Assemblée n'a pris aucune mesure pour donner un statut juridique aux observateurs permanents. Leur statut a donc été déterminé par la pratique [17].

3) Dans l'Introduction à son rapport annuel sur l'activité de l'Organisation portant sur la période du 16 juin 1965 au 15 juin 1966, le Secrétaire général de l'ONU a déclaré :

> [...] j'estime que tous les pays devraient être encouragés à suivre de plus près les travaux de l'Organisation et mis à même de le faire s'ils le désirent. Ils ne pourraient que gagner à avoir des observateurs au Siège, à l'Office des Nations Unies à Genève et auprès des commissions économiques régionales, à voir l'Organisation au travail, à percevoir les courants et contre-courants d'opinion qui s'y manifestent et à contribuer à cet échange; l'ONU dans son ensemble y aurait elle aussi tout intérêt. Ces contacts et ces échanges permettraient à coup sûr de mieux comprendre les problèmes du monde et de s'attaquer de façon plus réaliste à leur solution. A cet égard, j'ai cru devoir suivre la tradition bien établie qui veut que certains gouvernements seule-

[13] *Ibid.*, *vingt-quatrième session*, *Annexes*, point 87 de l'ordre du jour, doc. A/7799, par. 178.

[14] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

[15] *Ibid.*, vol. 33, p. 261.

[16] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Sixième Commission, Annexe*, doc. A/939/Rev.1 et Rev.1/Add.1, p. 18 et 19.

[17] Voir mémorandum du 22 août 1962 adressé par le Conseiller juridique au Secrétaire général par intérim, reproduit dans *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 207 et 208, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2, par. 169.

ment puissent avoir des observateurs. Je souhaiterais que l'Assemblée générale examine la question plus avant et donne au Secrétaire général, touchant la politique à suivre à l'avenir, des directives claires qui, j'ose l'espérer, s'inspireraient des observations qui précèdent [18].

4) Une déclaration analogue est également contenue dans l'Introduction au rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation pour la période du 16 juin 1966 au 15 juin 1967 [19].

5) Il convient aussi de signaler le message du 17 avril 1968 adressé par le Secrétaire général de l'ONU à la Commission économique pour l'Europe lors de sa vingt-troisième session [20], dans lequel il déclarait :

S'il y a tout lieu de se féliciter des progrès accomplis jusqu'ici dans le domaine du développement économique en Europe, il me semble que ce progrès aurait été encore plus grand si l'Organisation et ses institutions avaient pu atteindre l'objectif d'une participation universelle. Toutefois, comme il faudra peut-être un certain temps pour y arriver, je voudrais redire ici ce que j'ai déjà souligné dans l'Introduction à mes deux derniers rapports annuels à l'Assemblée générale, à savoir qu'il faudrait que tous les pays soient encouragés à suivre de plus près les travaux de l'Organisation, au Siège et sur le plan régional, et soient mis à même de le faire s'ils le désirent.

6) La situation des observateurs permanents en ce qui concerne les privilèges et immunités a été exposée comme suit dans le mémorandum susmentionné du 22 août 1962 du Conseiller juridique [21] :

Les observateurs permanents n'ont droit aux privilèges et immunités diplomatiques ni au titre de l'Accord relatif au Siège ni au titre d'aucune disposition législative de l'État hôte. Ceux d'entre eux qui font partie des missions diplomatiques de leurs gouvernements respectifs auprès du Gouvernement des États-Unis peuvent bénéficier d'immunités aux États-Unis à ce titre. S'ils ne figurent pas sur la liste diplomatique des États-Unis, les facilités qui peuvent leur être accordées aux États-Unis ne constituent que des gestes de courtoisie de la part des autorités des États-Unis.

Article 0. — Terminologie

Aux fins des présents articles :

a) L'expression « mission permanente d'observation » s'entend d'une mission de caractère représentatif et permanent envoyée par un État non membre d'une organisation internationale auprès de l'Organisation;

b) L'expression « observateur permanent » s'entend de la personne chargée par l'État d'envoi d'agir en qualité de chef d'une mission permanente d'observation.

Commentaire

1) La Commission a inclus dans les vingt et un projets d'articles qu'elle a provisoirement adoptés à sa vingtième session un article (art. 1er) sur la terminologie. Les termes définis dans cet article intéressent uniquement les missions permanentes. Il faudrait donc, si l'on voulait inclure dans le projet des articles sur les missions d'observation permanentes, élargir le champ d'application de l'article 1er en y incorporant les dispositions énoncées aux alinéas *a* et *b* de l'article 0.

2) Le Rapporteur spécial estime qu'il n'est pas nécessaire d'inclure des alinéas relatifs à des expressions telles que « membres de la mission permanente d'observation », « membres du personnel de la mission permanente d'observation », le sens de ces expressions ressortant clairement de la définition des expressions correspondantes relatives aux missions permanentes.

Article 51. — Établissement de missions permanentes d'observation

Les États non membres peuvent établir des missions permanentes d'observation auprès de l'Organisation pour l'accomplissement des fonctions indiquées à l'article 52.

Article 52. — Fonctions d'une mission permanente d'observation

1. La principale fonction d'une mission permanente d'observation consiste à assurer la liaison nécessaire entre l'État d'envoi et l'Organisation.

2. Les missions permanentes d'observation peuvent également accomplir, « mutatis mutandis », d'autres fonctions des missions permanentes parmi celles qui sont énoncées à l'article 7.

Commentaire

1) L'article 51 pose une règle générale selon laquelle des États non membres peuvent établir des missions d'observation permanentes chargées d'entretenir les rapports d'association nécessaires avec les organisations internationales dont ces États n'ont pas la pleine qualité de membre.

2) Une règle générale de ce genre présuppose que l'organisation en question est de caractère universel. Aux termes de l'alinéa *b* de l'article 1er, « l'expression « organisation internationale de caractère universel » s'entend d'une organisation dont la composition et les attributions sont à l'échelle mondiale [22] ». Il est indiqué, au paragraphe 4 du commentaire relatif à cet article que

la définition de l'expression « organisation internationale de caractère universel » qui figure à l'alinéa *b* s'inspire de l'Article 57 de la Charte, où il est question des « diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues [...] d'attributions internationales étendues » [23].

Eu égard au fait que ces organisations internationales jouent, dans l'ordre international actuel, un rôle d'une importance considérable et que leurs activités et leurs

[18] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, Supplément n° 1 A* (A/6301/Add.1), p. 15.

[19] *Ibid., vingt-deuxième session, Supplément n° 1 A* (A/6701/Add.1), par. 168.

[20] Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, quarante-cinquième session, Supplément n° 3* (E/4491), annexe II, p. 123.

[21] Voir ci-dessus note 17.

[22] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 203.

[23] *Ibid.*

responsabilités sont à l'échelle mondiale, il est essentiel pour les États non membres de pouvoir suivre de plus près leurs travaux. Cela, d'ailleurs, pourrait également être utile à l'ensemble de ces organisations et favoriser l'application de leurs principes et la réalisation de leurs objectifs. On ne peut, en revanche, postuler, en ce qui concerne les organisations régionales, l'intérêt commun qui est à la base de l'association d'États non membres avec les organisations internationales de caractère universel, étant donné que la structure et la composition des organisations régionales reposent sur l'hypothèse que leurs activités présentent un intérêt particulier pour un groupe déterminé d'États. Il ne faut cependant pas en déduire que l'association avec une organisation régionale d'un ou plusieurs États non membres de cette organisation ne peut être d'aucun intérêt pour cet État ou ces États. Cela signifie simplement qu'il n'est pas possible de donner une portée universelle à l'hypothèse précitée ou de poser en la matière une règle générale. Contrairement aux organisations internationales de caractère universel, les organisations régionales se prêtent difficilement à l'énoncé d'une règle particulière fondée sur un ensemble établi de situations types. Il convient donc de régler la question conformément à la situation propre de chacune des organisations régionales en cause.

3) Un certain nombre d'États ne sont pas encore membres de l'ONU ni, dans une moindre mesure, des institutions spécialisées, en dépit du fait que la Charte des Nations Unies et les actes constitutifs des institutions spécialisées reposent, pour ce qui est de la composition de l'organisation, sur le principe de l'universalité. Les causes de cette situation sont variées. Certains États, comme la Suisse et le Samoa-Occidental, ont préféré ne pas devenir membres de l'ONU. En outre, en permettant l'admission simultanée dans l'Organisation de dix-huit États, l' « arrangement global » de 1955 a contribué au règlement des graves difficultés que soulevait alors la composition de l'ONU, mais en a écarté les « pays divisés », tels que l'Allemagne, la Corée et le Viet-Nam. Certains de ces pays ont réussi à devenir membres d'institutions spécialisées, tandis que l'admission des autres était bloquée.

4) L'établissement de missions d'observation permanentes a été mentionné, ces dernières années, parmi les solutions possibles du problème des « micro-États ». Ainsi, dans l'Introduction à son rapport annuel sur l'activité de l'Organisation pour la période allant du 16 juin 1966 au 15 juin 1967, le Secrétaire général de l'ONU a déclaré ce qui suit :

> [...] Les « micro-États » devraient être autorisés à nommer, s'ils le souhaitent, des observateurs permanents au Siège de l'Organisation et à l'Office des Nations Unies à Genève, comme un ou deux pays l'ont déjà fait. Des mesures de ce genre permettraient aux « micro-États » de tirer pleinement parti de ce qu'offrent les organismes des Nations Unies, sans avoir à grever leurs ressources et leur potentiel en assumant les lourdes charges de Membre de l'Organisation, charges que leur manque de ressources humaines et économiques ne leur permet pas d'assumer [24].

Réaffirmant cette position dans l'Introduction à son rapport annuel pour la période allant du 16 juin 1967 au 15 juin 1968, le Secrétaire général a déclaré :

> J'ai appelé l'attention, l'an dernier, sur le problème des « micro-États ». Je conçois bien, certes, l'hésitation des organes principaux de l'Organisation à s'attaquer à ce problème, mais je crois que c'est une question qui exige que l'on s'en préoccupe d'urgence. Elle a été étudiée par de nombreux spécialistes ainsi que par l'Institut de formation et de recherche des Nations Unies. Il me semble que plusieurs des buts que les « micro-États » visent en devenant Membres de l'ONU pourraient être atteints si une autre forme d'association, le statut d'observateur, par exemple, les liait à l'Organisation. A ce propos, je crois utile de rappeler la suggestion que j'ai faite l'an dernier, à savoir que l'Assemblée générale devrait étudier la question du statut d'observateur en général et les critères touchant ce statut de façon que les arrangements institutionnels actuels, qui ne sont fondés que sur la pratique, puissent être assis sur une base juridique solide [25].

Dans une lettre du 18 août 1969 adressée au Président du Conseil de sécurité, le représentant permanent des États-Unis d'Amérique a demandé que « le Conseil de sécurité se réunisse prochainement pour examiner une proposition tendant à ce que le Conseil prie le Secrétaire général d'inscrire à l'ordre du jour de la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale une question intitulée « Création d'une catégorie de membres associés ». Il a, en outre, indiqué que sa délégation « serait heureuse d'avoir l'occasion de faire connaître ses vues touchant le problème créé par l'association avec les Nations Unies de très petits États nouvellement constitués [26] ». Le Conseil a examiné la question à ses 1505e et 1506e séances, tenues les 27 et 29 août 1969, et décidé de constituer « un comité d'experts qui serait composé de tous les membres du Conseil de sécurité, aux fins d'étudier la question que le Conseil a examinée au cours de ses 1505e et 1506e séances [27] ». Jusqu'à présent, le Comité n'a pas présenté de rapport [28].

5) Le paragraphe 1 de l'article 52 dispose que la fonction principale d'une mission permanente d'observation consiste à assurer la liaison nécessaire entre l'État d'envoi et l'Organisation. Dans l'Introduction à son rapport annuel sur l'activité de l'Organisation pour la période allant du 16 juin 1966 au 15 juin 1967, le Secrétaire général de l'ONU a indiqué ce qui suit :

> Dans l'introduction à mon rapport annuel de l'an dernier, et déjà les années précédentes, je disais combien il importe à mon sens que tous les pays soient encouragés à suivre de plus près les travaux de l'Organisation et mis à même de le faire s'ils le désirent en ayant des observateurs au Siège de l'Organisation, à Genève et auprès des commissions économiques régionales. De la sorte, ils verraient l'Organisation à l'œuvre, percevraient

---

[24] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, Supplément n° 1 A* (A/6701/Add.1), par. 166.

[25] *Ibid., vingt-troisième session, Supplément n° 1 A* (A/7201/Add.1), par. 172.

[26] Voir *Documents officiels du Conseil de sécurité, vingt-quatrième année, Supplément de juillet, août et septembre 1969*, doc. S/9397.

[27] *Ibid., vingt-quatrième année*, 1506e séance.

[28] Voir sur la question l'étude de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche : *Status and Problems of Very Small States and Territories* (Statut et problèmes des États et territoires très petits), UNITAR, série n° 3, New York, 1969. Voir aussi P. Wohlgemuth Blair, « The Ministate Dilemma », New York, Carnegie Endowment for International Peace, octobre 1967, Occasional Paper No. 6.

les courants et contre-courants d'opinions qui s'y manifestent et seraient à même de contribuer à cet échange [29].

6) Les observateurs permanents étant des représentants d'États non membres de l'Organisation, leurs fonctions ne sont pas identiques à celles des missions permanentes d'États Membres. En règle générale, ils n'assument pas de manière régulière des fonctions identiques à celles des missions permanentes, énoncées à l'article 7 [30]. Ils peuvent toutefois accomplir, à titre exceptionnel, certaines de ces fonctions : ainsi, le paragraphe 2 de l'article 52 dispose que les missions d'observation permanentes, outre leur principale fonction consistant à assurer la liaison nécessaire entre leurs gouvernements respectifs et l'organisation auprès de laquelle elles sont affectées, peuvent également accomplir, *mutatis mutandis*, d'autres fonctions incombant normalement aux missions permanentes. Les fonctions de représentation et de négociation peuvent, notamment, être exercées par les observateurs permanents lorsqu'un organe d'une organisation internationale joue le rôle de conférence de plénipotentiaires et que des États non membres sont autorisés à participer à cette conférence. Le cas le plus récent de constitution d'une telle conférence est celui qui s'est produit lors de l'examen par la Sixième Commission, à la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale, du projet de convention sur les missions spéciales. Un exemple de procédure analogue est fourni par la résolution 2520 (XXIV), du 4 décembre 1969, par laquelle l'Assemblée générale a décidé que

> Tout État qui, partie au Statut de la Cour internationale de Justice, n'est pas membre de l'Organisation des Nations Unies pourra, en ce qui concerne les amendements au Statut, participer à l'Assemblée générale de la même manière que les Membres de l'Organisation des Nations Unies.

Note sur l'affectation auprès de deux ou de plusieurs organisations internationales ou à des fonctions sans rapport avec des missions permanentes

1) Les renseignements fournis par les conseillers juridiques de l'ONU, des institutions spécialisées et de l'AIEA indiquent que, en dehors de l'observateur permanent du Saint-Siège auprès de la FAO, à Rome, les États non membres n'ont envoyé des observateurs permanents qu'au Siège de l'ONU à New York et à l'Office des Nations Unies à Genève [31]. Il peut donc paraître inutile d'inclure dans le projet d'articles sur les missions d'observation permanentes une disposition correspondant à l'article 8 (Accréditation auprès de deux ou de plusieurs organisations internationales ou affectation à deux ou plusieurs missions permanentes) [32].

2) Toutefois, il peut arriver à l'avenir que des États non membres d'organisations internationales envoient des observateurs permanents auprès de deux ou de plusieurs organisations internationales. Afin que la réglementation juridique applicable au statut des missions d'observation permanentes d'États non membres auprès d'organisations internationales soit aussi complète que possible, ce qui constitue le but principal du projet d'articles sur les missions d'observation permanentes, la Commission voudra peut-être examiner la question de l'affectation auprès de deux ou de plusieurs organisations internationales. Le Rapporteur spécial soumet donc à la Commission pour examen la disposition suivante, inspirée de l'article 8 :

> 1. L'État d'envoi peut accréditer la même personne en qualité d'observateur permanent auprès de deux ou plusieurs organisations internationales ou affecter un observateur permanent à une autre de ses missions d'observation permanentes en qualité de membre de cette mission.
>
> 2. L'État d'envoi peut accréditer un membre du personnel d'une mission permanente d'observation auprès d'une organisation internationale en qualité d'observateur permanent auprès d'autres organisations internationales ou l'affecter à une autre de ses missions d'observation permanentes en qualité de membre de cette mission.

3) La Commission voudra peut être prévoir également le cas où un État accrédite la même mission en qualité de mission permanente auprès d'une organisation internationale dont il est membre et en qualité de mission permanente d'observation auprès d'une autre organisation internationale dont il n'est pas membre. A cet effet, on pourrait inclure dans l'article 9 (Accréditation, affectation ou nomination d'un membre d'une mission permanente à d'autres fonctions) [33] une clause relative aux missions d'observation permanentes. Toutefois, cette solution ne tiendrait pas compte du cas où l'État d'envoi assigne à un des membres de ses missions d'observation permanentes des fonctions sans rapport avec les missions permanentes. Le Rapporteur spécial soumet donc à la Commission, pour examen, une disposition qui est inspirée de l'article 9 et qui se lit comme suit :

> 1. L'observateur permanent d'un État auprès d'une organisation internationale peut être accrédité en qualité de représentant permanent auprès d'une autre organisation internationale ou en qualité de chef d'une mission diplomatique, ou affecté comme membre d'une mission permanente de cet État ou comme membre d'une de ses missions diplomatiques ou de ses missions spéciales auprès de l'État hôte ou d'un autre État.
>
> 2. Un membre du personnel d'une mission permanente d'observation d'un État auprès d'une organisation internationale peut être accrédité en qualité de représentant permanent auprès d'une autre organisation internationale ou en qualité de chef d'une mission diplomatique ou affecté comme membre d'une mission permanente de cet État ou comme membre d'une de ses missions diplomatiques ou de ses missions spéciales auprès de l'État hôte ou d'un autre État.
>
> 3. Un membre d'une mission permanente d'observation d'un État peut être nommé membre d'un poste consulaire de cet État dans l'État hôte ou dans un autre État.
>
> 4. L'accréditation, l'affectation ou la nomination visées aux paragraphes 1, 2 et 3 du présent article sont régies par les règles du droit international relatives aux relations diplomatiques et consulaires.

---

[29] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, Supplément n° 1 A* (A/6701/Add.1), par. 168.

[30] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 207.

[31] *Ibid., 1967*, vol. II, p. 207, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2, par. 169.

[32] *Ibid., 1968*, vol. II, p. 208.

[33] *Ibid.*, p. 209.

Article 53. — Nomination des membres de la mission permanente d'observation

Sous réserve des dispositions des articles 54 et 56, l'État d'envoi nomme à son choix les membres de la mission permanente d'observation.

Article 54. — Nationalité des membres de la mission permanente d'observation

L'observateur permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission permanente d'observation auront en principe la nationalité de l'État d'envoi. Ils ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'État hôte qu'avec le consentement de cet État, qui peut en tout temps le retirer.

Commentaire

1) L'article 53 est fondé sur les dispositions de l'article 10 qu'a adopté la Commission. Il est destiné à souligner le principe du libre choix, par l'État d'envoi, des membres de la mission permanente d'observation. L'article 53 prévoit expressément deux exceptions à ce principe. La première est énoncée à l'article 54, qui exige le consentement de l'État hôte pour la nomination d'un de ses ressortissants en qualité d'observateur permanent ou comme membre du personnel diplomatique de la mission permanente d'observation d'un autre État. La deuxième exception concerne l'effectif de la mission; cette question est réglée par l'article 56.

2) Aux paragraphes 2 et 3 de son commentaire sur l'article 10, la Commission a déclaré :

> Contrairement aux articles correspondants de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et du projet d'articles sur les missions spéciales, l'article 10 ne subordonne pas la liberté de l'État d'envoi de choisir les membres de sa mission permanente auprès d'une organisation internationale à l'agrément de l'organisation ou de l'État hôte en ce qui concerne la nomination du représentant permanent, chef de la mission permanente.
>
> Les membres de la mission permanente ne sont pas accrédités auprès de l'État hôte sur le territoire duquel le siège de l'organisation est situé. Ils n'entrent pas en relations directes avec l'État hôte, au contraire de ce qui se passe dans le cas de la diplomatie bilatérale. Dans ce dernier cas, l'agent diplomatique est accrédité auprès de l'État accréditaire afin de remplir certaines fonctions de représentation et de négociation entre l'État accréditaire et son propre État. Cette situation juridique est à la base de l'institution de l'agrément pour la nomination du chef de la mission diplomatique. Pour ce qui est de l'Organisation des Nations Unies, à la 1016e séance de la Sixième Commission, le 6 décembre 1967, le Conseiller juridique a déclaré :
>
> « Pour déterminer l'étendue des privilèges et immunités diplomatiques dont doivent jouir les représentants auprès des organes et des conférences des Nations Unies, le Secrétaire général s'inspirerait des dispositions de la Convention de Vienne dans la mesure où elles s'appliquent *mutatis mutandis* auxdits représentants. Il y a bien entendu lieu de noter que certaines dispositions, telles, par exemple, celles qui ont trait à l'agrément, à la nationalité ou à la réciprocité, ne s'appliquent pas à la situation des représentants auprès de l'Organisation des Nation Unies [34]. »

3) L'article 54 reprend, avec les modifications de rédaction nécessaires, les dispositions de l'article 11. Dans son troisième rapport, le Rapporteur spécial a déclaré que l'étude de la pratique des États et les dispositions contractuelles et législatives montrent que le consentement de l'État hôte n'est pas requis pour la nomination d'un de ses ressortissants comme membre d'une mission permanente d'un autre État. Le problème est habituellement traité dans le cadre des immunités accordées aux membres de la mission, et un certain nombre d'États font à cet égard une distinction entre les ressortissants et les non-ressortissants [35]. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial a décidé de ne pas inclure dans son troisième rapport de disposition générale de principe concernant la question de la nationalité des membres de la mission permanente et de l'examiner dans le cadre de l'étude des privilèges et immunités, dans la section 2 de la deuxième partie du projet d'articles [36]. Lorsque la Commission a examiné le troisième rapport du Rapporteur spécial à sa vingtième session, certains membres ont appuyé la position décrite ci-dessus. Cependant, la majorité des membres de la Commission n'a pas accepté cette opinion. La Commission a donc décidé, comme l'indiquent les paragraphes 3 et 4 de son commentaire sur l'article 11, de faire figurer dans le présent projet d'articles une disposition inspirée des paragraphes 1 et 2 de l'article 8 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques [37]. Cette disposition, qui est contenue dans l'article 11, stipule que le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission permanente auront en principe la nationalité de l'État d'envoi et qu'ils ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'État hôte qu'avec le consentement de cet État. La Commission a décidé de limiter le champ d'application de cette disposition aux ressortissants de l'État hôte et de ne pas l'étendre aux ressortissants d'un État tiers. Elle n'a donc pas fait figurer à l'article 11 la règle énoncée au paragraphe 3 de l'article 8 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Étant donné le caractère hautement technique de certaines organisations internationales, il est souhaitable de ne pas limiter de façon excessive la liberté laissée à l'État d'envoi pour le choix des membres de la mission, car cet État peut juger nécessaire de nommer, comme membres de sa mission permanente, des ressortissants d'un État tiers qui possèdent la formation et l'expérience requises [38].

4) Le Rapporteur spécial présume que la Commission décidera d'adopter un point de vue analogue pour traiter le problème de la nationalité des membres de la mission permanente d'observation. L'article 54 repose sur cette hypothèse.

---

[34] *Ibid.*, p. 210.

[35] *Ibid.*, p. 139, doc. A/CN.4/203 et Add.1 à 5, par. 36.

[36] *Ibid.*, par. 38.

[37] Pour le texte de la Convention, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95.

[38] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 211, doc. A/7209/Rev.1, chap. II, E, paragraphe 4 du commentaire de l'article 11.

Note sur la question des pouvoirs en ce qui concerne les observateurs permanents

1) L'étude du Secrétariat [39] n'évoque qu'indirectement, à propos des facilités accordées aux observateurs permanents, la question des pouvoirs de ceux-ci. A cet égard, l'étude cite le mémorandum susmentionné du Conseiller juridique, dont le paragraphe 4 était ainsi conçu :

> Les communications par lesquelles le Secrétaire général est informé de leur [les observateurs permanents] nomination font simplement l'objet d'un accusé de réception du Secrétaire général ou de la personne qui agit en son nom, et le Secrétaire général ne les reçoit pas aux fins de présentation des lettres de créance comme cela est le cas pour les représentants permanents des États Membres de l'Organisation [40].

2) Contrairement aux représentants permanents d'États Membres, les observateurs permanents d'États non membres ne présentent pas de pouvoirs au Secrétaire général. L'État non membre qui désire avoir un observateur permanent auprès de l'ONU se contente d'adresser au Secrétaire général une lettre l'informant de l'identité de cet observateur. Une lettre type de nomination d'observateur permanent est ainsi conçue :

> Le Gouvernement . ayant décidé d'établir des contacts plus suivis avec les bureaux de l'Organisation des Nations Unies, j'ai l'honneur de porter à l'attention de Votre Excellence que . aura un observateur permanent auprès de l'Organisation en la personne de Son Excellence . , résidant .
>
> Je prie Votre Excellence de bien vouloir prendre note de ce qui précède et d'agréer, etc.

3) En ce qui concerne l'accréditation des missions permanentes, l'annexe au rapport sur les missions permanentes auprès de l'ONU, que le Secrétaire général avait présenté à l'Assemblée générale à sa quatrième session [41], contenait une formule type de pouvoirs dont on pouvait s'inspirer pour la rédaction de ces instruments. Cette formule type était ainsi conçue :

> Le Gouvernement de , ayant créé au Siège de l'Organisation des Nations Unies une mission permanente en vue d'assurer la liaison nécessaire avec le Secrétariat de ladite organisation,
>
> Nous, *(nom et qualité)* , avons nommé, et par les présentes confirmons, en qualité de représentant permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies Son Excellence .. *(nom)* . *(titre)* .
>
> Son Excellence .. est chargé de représenter le Gouvernement de . auprès des organes suivants : .. . Il est en outre autorisé à se faire remplacer temporairement par un autre représentant, après en avoir notifié le Secrétaire général.
>
> En foi de quoi, nous avons signé les présentes, à . . . , le .
>
> *(Signature)* .. ..
>
> *(Titre)*
>
> (chef de l'État, chef du gouvernement ou ministre des affaires étrangères)

Il a été suggéré que, dans l'hypothèse où un gouvernement désirerait accréditer son représentant permanent auprès de tous les organes de l'ONU, la première phrase du troisième paragraphe de la formule type pourrait être modifiée comme suit :

> Son Excellence est chargé de représenter le Gouvernement de . auprès de tous les organes des Nations Unies.

4) Conformément à la résolution 257 A (III), du 3 décembre 1948, qui le charge « de présenter à chaque session ordinaire de l'Assemblée générale un rapport sur les pouvoirs des représentants permanents auprès de l'Organisation des Nations Unies », le Secrétaire général présente chaque année un rapport sur les missions permanentes auprès de l'ONU. Ce rapport indique quels sont les États Membres qui ont autorisé leur représentant permanent à les représenter devant tous les organes de l'ONU et quels sont ceux qui ont autorisé ledit représentant permanent à les représenter devant certains organes déterminés de l'Organisation. Dans son dernier rapport consacré aux missions permanentes auprès de l'ONU pour la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale [42], le Secrétaire général indique que tous les États Membres, à l'exception d'un seul, ont constitué des missions permanentes au Siège de l'Organisation. Le rapport donne la liste des États Membres qui ont désigné un représentant permanent et communiqué au Secrétaire général les pouvoirs de ce représentant, conformément au paragraphe 1 du dispositif de la résolution 257 A (III). Le rapport donne également la liste des États Membres dont les missions, en attendant la désignation d'un représentant permanent, sont dirigées par un représentant permanent par intérim, un chargé d'affaires *a.i.*, ou un représentant permanent adjoint.

5) Le Rapporteur spécial ne voit aucune raison de s'écarter de la pratique qui veut que les observateurs permanents ne présentent pas de pouvoirs; il n'a donc pas prévu, en ce qui concerne lesdits observateurs, de disposition analogue à l'article 12 (Pouvoirs du représentant permanent) adopté par la Commission. Dans la mesure où la lettre de nomination des observateurs permanents est en fait une notification, il estime que les dispositions de l'article 57, relatif aux notifications, suffisent.

Article 55. — Composition de la mission permanente d'observation

En plus de l'observateur permanent, une mission permanente d'observation peut comprendre des membres du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service.

Article 56. — Effectif de la mission permanente d'observation

L'effectif de la mission permanente d'observation ne doit pas dépasser les limites de ce qui est raisonnable et normal eu égard aux fonctions de l'Organisation, aux besoins des missions d'observateurs permanents et aux circonstances et conditions dans l'État hôte.

---

[39] *Ibid.*, *1967*, vol. II, p. 168, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2.

[40] *Ibid.*, p. 208, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2, par. 169.

[41] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Sixième Commission, Annexe*, doc. A/939/Rev.1 et Rev.1/Add.1, p. 19.

[42] Document A/7631, du 12 décembre 1969.

Article 57. — Notifications

1. L'État d'envoi notifie à l'Organisation :

a) La nomination des membres de la mission permanente d'observation, leur position, titre et ordre de préséance, leur arrivée et leur départ définitif ou la cessation de leurs fonctions dans la mission permanente d'observation;

b) L'arrivée et le départ définitif d'une personne appartenant à la famille d'un membre de la mission permanente d'observation et, s'il y a lieu, le fait qu'une personne devient ou cesse d'être membre de la famille d'un membre de la mission permanente d'observation;

c) L'arrivée et le départ définitif des personnes au service privé des membres de la mission permanente d'observation et le fait que ces personnes quittent ce service;

d) L'engagement et le congédiement de personnes résidant dans l'État hôte en qualité de membres de la mission permanente d'observation ou de personnes au service privé ayant droit aux privilèges et immunités.

2. Toutes les fois qu'il est possible, l'arrivée et le départ définitif font en outre l'objet d'une notification préalable.

3. L'Organisation communique à l'État hôte les notifications visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article.

4. L'État d'envoi peut également communiquer à l'État hôte les notifications visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article.

Commentaire

1) L'article 55 reprend, avec les modifications de forme nécessaires, les dispositions de l'article 15 concernant la composition de la mission permanente.

2) Chaque mission permanente d'observation doit comprendre au moins un représentant de l'État d'envoi, c'est-à-dire une personne à laquelle cet État a assigné la tâche de le représenter au sein de la mission permanente d'observation.

3) Comme il est indiqué au paragraphe 2 du commentaire de l'article 0 (Terminologie), le Rapporteur spécial a estimé qu'il n'était pas nécessaire d'inclure des alinéas relatifs à des expressions telles que « membres de la mission permanente d'observation » ou « membres du personnel de la mission permanente d'observation », le sens de ces expressions ressortant clairement de la définition des expressions correspondantes relatives aux missions permanentes. Cela vaut également pour le commentaire.

4) L'article 56 s'inspire de l'article 16, avec, toutefois, une différence essentielle entre les deux textes. L'article 16 prévoit, parmi les critères devant déterminer l'effectif de la mission permanente, les besoins « de la mission en cause ». L'emploi du singulier a pour objet de tenir compte du fait que les besoins des missions permanentes varient en fonction du nombre d'organes de l'organisation aux travaux desquels participent les États Membres intéressés et auprès desquels ils doivent donc se faire représenter. L'article 56 aborde le problème de manière différente et fait simplement état des besoins des missions d'observation permanentes en général, et non des besoins spécifiques d'une mission d'observation permanente donnée. La raison de ce libellé est simple : les missions d'observation permanentes sont envoyées par des États non membres dans le but essentiel d'assurer la liaison nécessaire avec l'organisation. L'État d'envoi n'est généralement pas membre d'un organe de l'organisation, et les membres de sa mission permanente d'observation ne participent pas aux réunions des divers organes de l'organisation.

5) Les dispositions de l'article 57 reprennent, avec les modifications de forme nécessaires, celles de l'article 17. Le Rapporteur spécial ne pense pas qu'elles appellent des observations particulières.

Article 58. — Bureaux des missions permanentes d'observation

1. L'État d'envoi ne peut, sans le consentement préalable de l'État hôte, établir des bureaux de la mission permanente d'observation dans des localités autres que celle où le siège ou un office de l'Organisation est établi.

2. L'État d'envoi ne peut pas établir des bureaux de la mission permanente d'observation sur le territoire d'un État autre que l'État hôte sans le consentement préalable d'un tel État.

Article 59. — Usage du drapeau et de l'emblème

1. La mission permanente d'observation a le droit de placer le drapeau et l'emblème de l'État d'envoi sur ses locaux. L'observateur permanent a le même droit en ce qui concerne sa résidence et ses moyens de transport.

2. Dans l'exercice du droit accordé par le présent article, il sera tenu compte des lois, règlements et usages de l'État hôte.

Commentaire

1) L'article 58 reprend, avec les modifications de forme nécessaires, les dispositions de l'article 20. Au paragraphe 1 de son commentaire de l'article 20, la Commission a déclaré que les dispositions de cet article

ont pour but de prévenir la situation délicate dans laquelle se trouverait l'État hôte si une mission permanente établissait un bureau dans une localité autre que celle où est établi le siège ou un office de l'organisation. Cet article traite en outre des cas peu fréquents où des États d'envoi désirent établir des bureaux de leur mission permanente en dehors du territoire de l'État hôte [43].

2) L'article 59 s'inspire de l'article 21. Le Rapporteur spécial ne pense pas qu'il appelle des observations particulières.

Article 60. — Facilités, privilèges et immunités

La mission permanente d'observation et ses membres bénéficient des mêmes facilités, privilèges et immunités que ceux qui sont accordés à la mission permanente et à ses membres en vertu des articles 22 à 44.

---

[43] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 220.

Article 61. — Comportement de la mission permanente d'observation et de ses membres et fin des fonctions

Les règles relatives au comportement des missions permanentes et de leurs membres et les règles relatives à la fin des fonctions, qui sont énoncées aux articles 45 à 49, s'appliquent « mutatis mutandis » aux missions permanentes d'observation et à leurs membres.

Commentaire

1) La situation, en ce qui concerne les facilités accordées aux observateurs permanents au Siège de l'ONU, est résumée comme suit aux paragraphes 3 et 4 du mémorandum susmentionné du Conseiller juridique [44] :

Étant donné que les observateurs permanents d'États non membres n'ont pas de statut officiel, les facilités qui leur sont accordées par le Secrétariat sont strictement limitées à celles qui ont trait à la présence aux réunions publiques et sont généralement de même nature que les facilités accordées aux visiteurs de marque au Siège de l'Organisation. La Section du protocole prend des dispositions pour qu'ils assistent à ces réunions dans la tribune réservée au public et pour que leur soit distribuée la documentation pertinente faisant l'objet d'une distribution générale. Aux fins de référence, une liste de leurs noms figure en appendice à la liste des missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies publiée chaque mois par le Secrétariat, eu égard au fait que les observateurs permanents représentent fréquemment leurs gouvernements aux sessions des organes de l'ONU auxquelles leurs gouvernements ont été invités à participer.

Le Secrétariat n'accorde aux observateurs permanents aucune autre reconnaissance formelle ni aucune autre assistance sur le plan du protocole. Par exemple, aucune mesure particulière n'est prise pour les aider ou pour aider leurs collaborateurs à obtenir des visas des États-Unis, ni pour les aider à installer des bureaux à New York. Les communications par lesquelles le Secrétaire général est informé de leur nomination font simplement l'objet d'un accusé de réception du Secrétaire général ou de la personne qui agit en son nom, et le Secrétaire général ne les reçoit pas aux fins de présentation des lettres de créance comme cela est le cas pour les représentants permanents des États Membres de l'Organisation.

2) La situation en ce qui concerne les privilèges et immunités diplomatiques des observateurs permanents au Siège de l'ONU est résumée comme suit au paragraphe 5 du même mémorandum :

Les observateurs permanents n'ont droit aux privilèges et immunités diplomatiques ni au titre de l'Accord relatif au Siège ni au titre d'aucune disposition législative de l'État hôte. Ceux d'entre eux qui font partie des missions diplomatiques de leurs gouvernements respectifs auprès du Gouvernement des États-Unis peuvent bénéficier d'immunités aux États-Unis à ce titre. S'ils ne figurent pas sur la liste diplomatique des États-Unis, les facilités qui peuvent leur être accordées aux États-Unis ne constituent que des gestes de courtoisie de la part des autorités des États-Unis.

3) La République fédérale d'Allemagne, le Saint-Siège, la République de Corée et la République de Saint-Marin ont, à l'Office des Nations Unies à Genève, des observateurs permanents, qui bénéficient en fait des mêmes privilèges et immunités que les représentants permanents (à l'exception de l'observateur permanent de Saint-Marin, qui a la citoyenneté suisse). De plus, la Suisse a nommé en 1 966 un observateur permanent du Département politique fédéral auprès de l'Office des Nations Unies à Genève.

4) Dans l'affaire *Pappas* c. *Francisci* [45], la revendication par un membre du personnel attaché à l'observateur italien auprès de l'ONU de la pleine immunité diplomatique a été rejetée pour le motif que le Département d'État des États-Unis d'Amérique n'avait pas attribué au défendeur la qualité de personne jouissant du statut diplomatique. Dans sa décision, la Supreme Court s'est également appuyée sur une lettre du Chef du protocole par intérim de l'ONU, concernant le statut des représentants d'États non membres qui ont un bureau d'observateurs à New York, dans laquelle il était déclaré ce qui suit :

L'Accord de siège ne mentionne pas la catégorie des observateurs et cet accord n'a pas été interprété jusqu'à présent comme conférant l'immunité diplomatique à ces personnes et/ou aux membres de leur personnel.

Toutefois, le bénéfice de l'International Organizations Immunities Act, c'est-à-dire les privilèges et immunités de fonction, est accordé aux personnes désignées par des gouvernements étrangers en vue de les représenter « au sein ou auprès » d'organisations internationales ; ce membre de phrase a été interprété comme s'appliquant aux observateurs permanents.

5) L'article 60 prévoit que les missions d'observation permanentes et leurs membres bénéficient des mêmes facilités, privilèges et immunités que ceux qui sont accordés aux missions permanentes et à leurs membres en vertu des articles 22 à 44. Du fait que les fonctions des missions d'observation permanentes ne sont pas identiques à celles des missions permanentes, on pourrait penser que leurs privilèges et immunités ne devraient pas non plus être les mêmes. Il convient de noter toutefois qu'en dépit du fait que ce sont des États non membres qui désignent leurs missions d'observation permanentes auprès d'organisations internationales, tandis que ce sont des États Membres qui accréditent leurs missions permanentes, les deux catégories de missions ont un statut juridique analogue, car elles ont l'une et l'autre un caractère représentatif et permanent. C'est ce qui se dégage de l'alinéa *a* de l'article 0 (Terminologie), qui définit une « mission permanente d'observation » comme une « mission de caractère représentatif et permanent envoyée par un État non membre d'une organisation internationale auprès de l'Organisation ». Cette définition est analogue quant au fond à la définition de la mission permanente qui figure à l'alinéa *d* de l'article 1er, où cette expression est définie comme s'entendant d'une « mission de caractère représentatif et permanent envoyée par un État membre d'une organisation internationale auprès de l'Organisation [46] ».

6) Compte tenu de la différence de nature et de portée entre les fonctions des missions permanentes d'une part et celles des missions d'observation permanentes de

[44] Voir ci-dessus note 17.

[45] *Supreme Court of the State of New York, Special Term, King's County, Part V*, 6 février 1953, 119 N.Y.S. 2d. 69.

[46] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 203.

l'autre, il n'est pas nécessaire que ces dernières bénéficient, en particulier de la part de l'organisation, des mêmes facilités que les précédentes. Comme il a été dit ci-dessus, les facilités qui sont accordées aux observateurs permanents d'États non membres par le Secrétariat de l'ONU sont strictement limitées à celles qui ont trait à leur présence aux réunions publiques et sont généralement de même nature que les facilités accordées aux visiteurs de marque au Siège de l'Organisation. En ce qui concerne l'État hôte, le mémorandum susmentionné du Conseiller juridique indique que si les observateurs permanents ne figurent pas sur la liste diplomatique des États-Unis — c'est-à-dire s'ils ne font pas partie des missions diplomatiques de leurs gouvernements respectifs auprès du Gouvernement des États-Unis —, les facilités qui peuvent leur être accordées aux États-Unis ne constituent que des gestes de courtoisie de la part des autorités de ce pays. Le Conseiller juridique explique cette situation par le fait que « les observateurs permanents d'États non membres n'ont pas de statut officiel ». L'objet de l'article 60 est de corriger cette situation en demandant à l'État hôte et à l'organisation de faire bénéficier la mission permanente d'observation et ses membres de facilités analogues à celles qui sont prévues aux articles 22 à 44 en ce qui concerne la mission permanente et ses membres. L'article 22 qu'a adopté la Commission — relatif aux facilités à accorder en général aux missions permanentes — dispose que l'État hôte accorde à la mission permanente « toutes facilités pour l'accomplissement de ses fonctions ». Il s'ensuit que, aux fins de l'application de cette règle *mutatis mutandis* aux missions d'observation permanentes, il faut tenir dûment compte de la portée plus limitée des fonctions de celles-ci. C'est ce qui se dégage du paragraphe 4 du commentaire des articles 55, 56 et 57.

7) L'article 61 dispose que les règles énoncées aux articles 45 à 49 en ce qui concerne le comportement de la mission permanente et de ses membres et en ce qui concerne la fin des fonctions s'appliquent *mutatis mutandis* aux missions d'observation permanentes et à leurs membres. Cette assimilation s'explique par le fait que les missions permanentes et les missions d'observation permanentes ont le même caractère représentatif et permanent en dépit d'une différence de nature imputable au fait que les premières sont accréditées par des États Membres de l'organisation alors que les secondes sont envoyées par des États non membres.

8) On notera que, parmi les articles mentionnés à l'article 61, il n'est pas fait mention de l'article 50, qui concerne les consultations entre l'État d'envoi, l'État hôte et l'organisation. Le Rapporteur spécial note que, ainsi qu'il est dit dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt et unième session [47], la place de l'article 50 dans la deuxième partie (Missions permanentes) est encore provisoire ; il suppose que cet article figurera ultérieurement soit dans la première partie (Dispositions générales) soit à la fin du projet d'articles, afin que ses dispositions puissent s'appliquer aux missions permanentes, aux missions d'observation permanentes et aux délégations aux organes d'organisations internationales et aux conférences organisées par des organisations internationales.

QUATRIÈME PARTIE. — DÉLÉGATIONS AUX ORGANES DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES ET AUX CONFÉRENCES RÉUNIES PAR LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES

Observations générales

1) Les projets d'articles de la quatrième partie se divisent en deux catégories : la première vise à codifier les questions générales relatives aux délégations aux organes d'organisations internationales et aux conférences réunies par ces organisations (par exemple, leur composition, leur accréditation et leurs pouvoirs en ce qui concerne la conclusion des traités) ; la deuxième couvre la question des facilités, privilèges et immunités accordés aux délégations à ces organes et conférences.

2) Sur la base des règlements intérieurs élaborés par les différents organes de l'ONU et des institutions spécialisées, il s'est constitué un corpus important de règles et de règlements concernant l'organisation et la procédure des conférences diplomatiques, connues aujourd'hui sous le nom de « diplomatie multilatérale » ou « parlementaire » [48]. Il convient de mentionner tout particulièrement le document préparatoire sur « la méthode de travail et les procédures » de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. Ce travail a été entrepris par le Secrétariat de l'ONU, avec l'avis et les conseils d'un groupe d'experts, en exécution du paragraphe 7 de la résolution 1105 (XI) de l'Assemblée générale, du 21 février 1957, ainsi conçu :

L'Assemblée générale

...

7. *Prie* le Secrétaire général d'inviter les experts voulus à aider et à conseiller le Secrétariat pour la préparation de la conférence, leur mandat étant le suivant :

...

b) Présenter à la conférence des recommandations relatives à la méthode de travail et aux procédures à suivre, ainsi qu'à d'autres questions de caractère administratif ;

...

Le rapport présenté par le Secrétaire général [49] conformément à cette demande contenait un règlement intérieur provisoire qui, en majeure partie, suivait le modèle du Règlement intérieur de l'Assemblée générale. Il a été adopté par la première et la deuxième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer en 1958 et en 1960, par la Conférence de 1961 sur les relations et immunités diplomatiques et par la Conférence de 1963 sur les relations consulaires, ainsi que par la Conférence

[47] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 230, doc. A/7610/Rev.1, note 44.

[48] Voir P. C. Jessup, « Parliamentary Diplomacy : An Examination of the Rules of Procedure of Organs of the United Nations », dans *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1956-I*, Leyde, Sijthoff, 1957, t. 89, p. 185 à 316.

[49] Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer*, vol. I, *Documents préparatoires* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 58.V.4, Vol. I), p. 173 à 176.

sur le droit des traités en 1968 et en 1969, qui n'ont jugé nécessaire d'y apporter qu'un nombre limité de modifications importantes.

3) De même, il s'est constitué un corpus important de règles et de règlements en ce qui concerne les privilèges et immunités des représentants auprès d'organes des organisations internationales et aux conférences réunies par elles. L'Article 105 de la Charte des Nations Unies dispose, dans son paragraphe 2, que les représentants des États Membres « jouissent [...] des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation ». Dans son paragraphe 3, l'Article 105 précise que l'Assemblée générale peut faire des recommandations en vue de fixer les détails d'application du paragraphe 2 ou proposer aux États Membres des conventions à cet effet. Toutefois, avant même que de telles mesures ne soient prises, les États Membres sont liés par les termes de l'Article 105.

A la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale (dite « Conférence de San Francisco »), le Comité des questions juridiques a déclaré que l'Article 105 « énonce une règle, obligatoire pour tous les États Membres dès l'entrée en vigueur de la Charte [50] ». De même, le Comité exécutif de la Commission préparatoire des Nations Unies déclarait en 1945 dans son rapport que l'Article 105 « prend effet [...] avant même que l'Assemblée générale ait formulé les recommandations visées au paragraphe 3 de l'Article 105 ou que les conventions mentionnées dans ce même paragraphe aient été conclues [51] ».

En ce qui concerne la nature des privilèges et immunités accordés en vertu de l'Article 105, le Comité des questions juridiques de la Conférence de San Francisco a déclaré que les termes *privilèges* et *immunités* employés dans cet article

> désignent d'une manière générale tout ce qui pourra s'avérer nécessaire à la réalisation des buts de l'Organisation, au fonctionnement libre de ses organes [...] : exemptions fiscales; immunités de juridiction; facilités en matière de communications; inviolabilité des bâtiments, terrains et archives; etc. [52].

Le Comité a déclaré expressément qu'il avait « estimé devoir éviter le terme *diplomatique* » dans la détermination de la nature des privilèges et immunités prévus par l'Article 105 et qu'il avait « préféré lui substituer un critère plus approprié reposant, [...] pour les représentants [...], sur la nécessité de pouvoir exercer leurs fonctions d'une façon indépendante [53] ».

La Commission préparatoire des Nations Unies a chargé le Secrétaire exécutif d'appeler l'attention des Membres de l'ONU sur le fait que, aux termes de l'Article 105 de la Charte, l'obligation qui leur est faite d'accorder à l'Organisation, à ses fonctionnaires et aux représentants de ses membres tous les privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour s'acquitter de leur tâche prend effet à partir de la date d'entrée en vigueur de la Charte — et par conséquent avant même que l'Assemblée générale ait formulé les recommandations ou proposé les conventions dont il est question au paragraphe 3 de l'Article 105. Elle a recommandé que « l'Assemblée générale, au cours de sa première session, fasse des recommandations en vue de préciser les modalités d'application des paragraphes 1 et 2 de l'Article 105 de la Charte ou propose aux Membres de l'Organisation des Nations Unies des conventions à cet effet [54] ». Elle a soumis pour examen à l'Assemblée générale une étude portant sur les privilèges et immunités et, en guise de « documents de travail », un projet de convention sur les privilèges et immunités et un projet de traité devant être conclu entre l'ONU et les États-Unis d'Amérique, sur le territoire desquels devait être installé le siège de l'Organisation. Elle considérait que les prérogatives à accorder aux membres de la Cour internationale de Justice devraient être précisées après consultation de la Cour et que, en attendant l'adoption d'autres mesures, « il y aurait lieu de maintenir en application les règles prévues pour les membres de la Cour permanente de justice internationale [55] ». Elle recommandait que les privilèges et immunités des institutions spécialisées, tels qu'ils étaient définis dans leurs constitutions respectives, fassent l'objet d'un nouvel examen et que des négociations soient entamées « en vue de les coordonner [56] », compte tenu de toute convention qui serait finalement adoptée par l'ONU.

Les documents de la Commission préparatoire ont été étudiés par la Sixième Commission de l'Assemblée générale à la première partie de sa première session, en janvier-février 1946. Les résolutions suivantes, concernant les privilèges et immunités des Nations Unies, ont été adoptées par l'Assemblée générale :

a) Résolution relative à l'adoption de la Convention générale sur les privilèges et immunités à accorder à l'ONU, à laquelle est annexé le texte de la convention [résolution 22 A (I)];

b) Résolution relative aux négociations à entamer avec les autorités compétentes des États-Unis d'Amé-

---

[50] *Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale*, IV/2/42(2) [t. XIII, p. 714].

[51] Commission préparatoire des Nations Unies, *Rapport du Comité exécutif* (PC.EX/113/Rev.1), part. III, chap. V, sect. 5, par. 2.

[52] Voir ci-dessus note 50.

[53] Le paragraphe 4 de l'Article 7 du Pacte de la Société des Nations dispose :

> « Les représentants des Membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques. »

Des dispositions détaillées concernant les privilèges et immunités de la SdN ont été mises au point et insérées dans des accords conclus entre le Secrétaire général de la SdN et le Gouvernement suisse, à savoir le *Modus Vivendi* de 1921, complété par celui de 1926. Le *Modus Vivendi* de 1921 se trouvait concrétisé dans une lettre que le Chef du Département politique fédéral du Gouvernement suisse a adressée le 19 juillet 1921 au Secrétaire général de la SdN, en tant que représentant du Secrétariat de la SdN aussi bien que du Bureau international du Travail. Le *Modus Vivendi* de 1926 a été soumis pour approbation au Conseil de la SdN. Voir M. Hill, *Immunities and Privileges of International Officials — The Experience of the League of Nations*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1947, p. 14 à 23 —, où sont relatées les négociations qui ont abouti à la conclusion de ces deux accords.

[54] Voir *Rapport de la Commission préparatoire des Nations Unies* (PC/20), chap. VII, sect. 1, par. 2.

[55] *Ibid.*, par. 4.

[56] *Ibid.*, par. 5.

rique sur les dispositions à prendre à la suite de l'établissement aux États-Unis d'Amérique du siège de l'Organisation, avec le texte d'un projet de convention destiné à servir de base de discussion pour ces négociations [résolution 22 B (I)];

c) Résolution sur les privilèges et immunités de la Cour internationale de Justice [résolution 22 C (I)];

d) Résolution sur la coordination des privilèges et immunités de l'ONU avec ceux des institutions spécialisées [résolution 22 D (I)].

Une Convention générale sur les privilèges et immunités des Nations Unies [57] (dénommée ci-après « Convention générale ») a été approuvée le 13 février 1946 par l'Assemblée générale. Au 1er avril 1970, elle était en vigueur à l'égard de 101 États [58].

La section 11 (article IV) de la Convention générale dispose :

> Les représentants des Membres auprès des organes principaux et subsidiaires des Nations Unies et aux conférences convoquées par les Nations Unies jouissent, durant l'exercice de leur fonctions et au cours des voyages à destination ou en provenance du lieu de la réunion, des privilèges et immunités suivants :
>
> *a*) Immunité d'arrestation personnelle ou de détention et de saisie de leurs bagages personnels et en ce qui concerne les actes accomplis par eux en leur qualité de représentants (y compris leurs paroles et écrits), immunité de toute juridiction;
>
> *b*) Inviolabilité de tous papiers et documents;
>
> *c*) Droit de faire usage de codes et de recevoir des documents ou de la correspondance par courrier ou par valises scellées;
>
> *d*) Exemption pour eux-mêmes et pour leurs conjoints à l'égard de toutes mesures restrictives relatives à l'immigration, de toutes formalités d'enregistrement des étrangers, et de toutes obligations de service national dans les pays visités ou traversés par eux dans l'exercice de leurs fonctions;
>
> *e*) Les mêmes facilités en ce qui concerne les réglementations monétaires ou de change que celles accordées aux représentants de gouvernements étrangers en mission officielle temporaire;
>
> *f*) Les mêmes immunités et facilités en ce qui concerne leurs bagages personnels que celles accordées aux agents diplomatiques; et également
>
> *g*) Tels autres privilèges, immunités et facilités non incompatibles avec ce qui précède dont jouissent les agents diplomatiques, sauf le droit de réclamer l'exemption des droits de douane sur des objets importés (autres que ceux qui font partie de leurs bagages personnels) ou de droits d'accise ou de taxes à la vente.

4) Une Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées [59] (dénommée ci-après « Convention des institutions spécialisées ») a été approuvée le 21 novembre 1947 par l'Assemblée générale. Au 1er avril 1970, elle était en vigueur à l'égard de 70 États [60]. La section 13 (article V), relative aux « Représentants des membres », s'inspire de la section 11 (article IV) de la Convention générale. Sous réserve de certaines variantes stipulées pour chaque institution dans une annexe spéciale, dont le texte final est déterminé par l'institution intéressée, la Convention s'applique à neuf institutions spécialisées nommément désignées — l'OIT, la FAO, l'UNESCO, l'OACI, le FMI, la BIRD, l'OMS, l'UPU et l'UIT — et à toute autre institution reliée à l'ONU conformément aux dispositions des Articles 57 et 63 de la Charte [61]. En conséquence, la Convention s'applique à l'OMM, à l'OMCI et à la SFI. Le Conseil des gouverneurs de l'AIEA a approuvé, le 1er juillet 1959, un Accord sur les privilèges et immunités de l'Agence qui, « d'une manière générale, reprend les dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées [62] ». La Convention générale et la Convention des institutions spécialisées sont complétées par des accords relatifs au siège conclus entre l'ONU ou l'institution spécialisée, d'une part, et les divers États sur le territoire desquels le siège est situé, d'autre part. Des accords de siège ont été conclus par l'ONU avec les États-Unis d'Amérique et la Suisse, par l'OACI avec le Canada, par l'UNESCO avec la France, par la FAO avec l'Italie, par l'AIEA avec l'Autriche, par l'OIT, l'OMS, l'OMM, l'UIT et l'UPU avec la Suisse et par l'OMCI avec le Royaume-Uni.

5) Les instruments constitutifs des organisations régionales contiennent généralement aussi des dispositions relatives aux privilèges et immunités de l'organisation. On peut citer, à titre d'exemple, de ces dispositions :

a) Article 106 de la Charte de l'OEA, signée à Bogota le 30 avril 1948;

b) Article 40 du Statut du Conseil de l'Europe, du 5 mai 1949;

c) Article 14 du Pacte de la Ligue des États arabes, du 22 mars 1945;

d) Article XIII des Statuts du CAEM, signés à Sofia le 14 décembre 1959;

e) Article XXXI de la Charte de l'OUA, du 25 mai 1963.

Ces dispositions constitutionnelles ont été mises en œuvre par des conventions générales sur les privilèges et immunités [63] qui s'inspirent en grande partie de la Convention générale et de la Convention des institutions spécialisées. Un certain nombre d'accords de siège et d'établissement ont également été conclus par des organisations régionales avec les États sur le territoire desquels se trouvent leur siège ou d'autres bureaux.

---

[57] Voir ci-dessus note 14.

[58] Les renseignements concernant l'état de cette convention et le nombre de pays qui y avaient adhéré à la date du 1er avril 1970 ont été obligeamment communiqués au Rapporteur spécial par la Section des traités du Service juridique de l'ONU.

[59] Voir ci-dessus note 15.

[60] Voir ci-dessus note 58.

[61] Voir F. Wolf, *Le droit aux privilèges et immunités des institutions spécialisées reliées aux Nations Unies*, thèse, université de Montréal, 1948. Cité dans W. Jenks, *International Immunities*, Londres, Stevens and Sons, 1961, p. 5, note 34.

[62] Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente : 61.V.3), p. 358 (texte anglais).

[63] Exemples : Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des États américains, ouvert à la signature le 15 mai 1949; Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, signé à Paris le 2 septembre 1949; Protocole sur les privilèges et immunités de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, signé à Paris le 18 avril 1951; Convention sur les privilèges et immunités de la Ligue des États arabes, approuvée par le Conseil de la Ligue le 10 mai 1953; Convention concernant la personnalité juridique, les privilèges et les immunités du Conseil d'assistance économique mutuelle, signée à Sofia le 14 décembre 1959.

Article 0. — Terminologie

Aux fins des présents articles :

a) L'expression « délégation » s'entend de la personne ou du groupe de personnes chargées de représenter un État à une réunion d'un organe d'une organisation internationale ou à une conférence.

b) L'expression « conférence » s'entend d'une réunion de représentants d'États en vue de négocier ou de conclure un traité sur des questions concernant les relations entre les États.

Commentaire

1) Comme on l'a mentionné plus haut [64], la Commission a inclus dans les vingt et un projets d'articles qu'elle a provisoirement adoptés à sa vingtième session un article (article 1er) sur la terminologie. Les termes qui y sont définis intéressent uniquement les missions permanentes. Il faudrait donc, si l'on voulait inclure dans le projet des articles sur les délégations aux organes d'organisations internationales et aux conférences réunies par les organisations internationales, élargir le champ d'application de l'article 1er en y incorporant les dispositions énoncées aux alinéas *a* et *b* de l'article 0 ci-dessus.

2) « Conférence » : la définition de ce terme ne semble pas appeler d'observation, si ce n'est que

du point de vue du droit international, il n'y a pas de différence essentielle entre congrès et conférences. Ces deux termes désignent des réunions de plénipotentiaires en vue de discuter et de régler des affaires internationales ; ils englobent les réunions concernant des questions politiques comme les réunions concernant les questions d'ordre social ou économique [65].

Le premier Rapporteur spécial sur les missions spéciales (A. E. F. Sandström) a employé les deux termes concurremment dans le projet d'articles qu'il a rédigé pour la Commission en 1960 [66]. Le deuxième Rapporteur spécial (M. Bartoš) a également employé les deux termes concurremment dans la troisième question préliminaire qu'il a fait figurer dans son rapport sur les missions spéciales [67]. Comme l'a fait observer un auteur faisant autorité en matière de pratique diplomatique, le terme *congrès*

a dans le passé été plus fréquemment appliqué aux réunions de plénipotentiaires en vue de conclure un traité de paix [...] La première réunion internationale à laquelle ait été donné le nom de *conférence* a été la réunion sur les affaires de la Grèce, qui s'est tenue à Londres de 1827 à 1832 [...]. A l'heure actuelle, on désigne habituellement par le terme *conférence* toutes les réunions internationales à l'occasion desquelles on discute certaines questions en vue d'un règlement [...] [68].

L'examen de la pratique de l'ONU révèle une tendance constante à employer le terme « conférence ». Exemples : Conférence maritime des Nations Unies (1948), Conférence des Nations Unies sur la liberté de l'information (1948), Conférence des Nations Unies sur les transports routiers et les transports automobiles (1949), Conférence des Nations Unies sur la déclaration de décès des personnes disparues (1950), Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies sur le statut des réfugiés et des apatrides (1951), Conférence des Nations Unies sur les obligations alimentaires (1956), Conférence de plénipotentiaires des Nations Unies pour une Convention supplémentaire relative à l'abolition de l'esclavage, de la traite des esclaves et des institutions et pratiques analogues à l'esclavage (1956), Conférence sur le Statut de l'Agence internationale de l'énergie atomique (1956), Conférences des Nations Unies sur le droit de la mer (1958 et 1960), Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques (1961), Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires (1963), et Conférence des Nations Unies sur le droit des traités (1968 et 1969). Il en est de même des conférences convoquées par d'autres organisations internationales, à caractère universel ou régional, ainsi que des conférences convoquées par des États [69].

Article 62. — Composition de la délégation

1. Une délégation à un organe d'une organisation internationale ou à une conférence réunie par une organisation internationale comprend un ou plusieurs représentants de l'État d'envoi, parmi lesquels l'État d'envoi peut désigner un chef.

2. Le terme « représentants » est considéré comme comprenant tous les délégués, délégués adjoints, conseillers, experts techniques et secrétaires de délégation.

3. Une délégation à un organe d'une organisation internationale ou à une conférence réunie par une organisation internationale peut aussi comprendre des membres du personnel administratif et technique et du personnel de service.

Commentaire

1) Chaque délégation auprès d'un organe d'une organisation internationale ou à une conférence réunie par une organisation internationale doit comprendre au moins un représentant de l'État d'envoi, c'est-à-dire une personne à laquelle cet État a assigné la tâche de le représenter au sein de la délégation à un organe d'une organisation internationale ou à une conférence réunie par une organisation internationale. Si la délégation à un organe d'une organisation internationale ou à une conférence réunie par une organisation internationale comprend plus d'un représentant, l'État d'envoi peut désigner l'un d'eux comme chef de la délégation.

2) Le terme « représentants » est défini à la section 16

---

[64] Voir troisième partie, article 0, paragraphe 1 du commentaire.

[65] Voir E. Satow, *A Guide to Diplomatic Practice*, Londres, Longmans, Green and Co., 1957, 4e éd., p. 303.

[66] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 108 et 109.

[67] *Ibid., 1964*, vol. II, p. 75 et 76, doc. A/CN.4/166, par. 20 à 26.

[68] E. Satow, *op. cit.*, p. 303 et 304.

[69] Un des rares cas où le terme « congrès » est encore employé aujourd'hui est celui de la Convention postale universelle (article 11) [Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 364, p. 16], qui continue d'être révisée périodiquement à l'occasion de « congrès » des États membres de l'UPU.

(article IV) de la Convention générale, qui dispose ce qui suit :

Aux fins du présent article, le terme « représentants » est considéré comme comprenant tous les délégués, délégués adjoints, conseillers, experts techniques et secrétaires de délégation [70].

Cette définition est reprise à la section 13 (article IV) de l'Arrangement provisoire sur les privilèges et immunités de l'ONU conclu entre le Secrétaire général de l'ONU et le Conseil fédéral suisse [71]. Le terme « secrétaires de délégation » est considéré comme se rapportant aux secrétaires diplomatiques, et non au personnel de bureau.

Dans l'accord entre l'ONU et le Gouvernement thaïlandais relatif au siège de CEAEO, le libellé est légèrement différent, puisqu'il est question des « représentants des gouvernements ». A l'alinéa *k* de la section 1 (article I[er]) de cet accord, il est spécifié que cette expression

est considérée comme s'appliquant à tous les délégués, délégués adjoints, conseillers, experts techniques et secrétaires de délégation, et comme comprenant les membres de la famille des représentants permanents [72].

A l'alinéa *i* de la section 1 (article I[er]) de l'accord entre l'ONU et l'Ethiopie relatif au siège de la CEA, il est spécifié que l'expression « représentants des gouvernements » s'applique « à tous les représentants, représentants adjoints, conseillers, experts techniques et secrétaires de délégation [73] ».

Pour ce qui est de l'ONU, les règlements intérieurs des quatre principaux organes composés de représentants des États Membres donnent à ce sujet les précisions supplémentaires ci-après.

L'article 25 du règlement intérieur de l'Assemblée générale dispose ce qui suit :

La délégation d'un Membre comprend cinq représentants et cinq suppléants au plus, et autant de conseillers, de conseillers techniques, d'experts et de personnes de catégorie analogue qu'elle juge nécessaires.

L'article 13 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité commence par la phrase : « Chaque membre du Conseil de sécurité est représenté aux réunions du Conseil de sécurité par un représentant accrédité. »

L'article 18 du règlement intérieur du Conseil économique et social dispose :

Chaque membre du Conseil est représenté par un représentant accrédité auquel peuvent être adjoints les suppléants ou conseillers nécessaires.

Enfin, l'article 11 du règlement intérieur du Conseil de tutelle est ainsi libellé :

Chaque membre du Conseil de tutelle désigne une personne spécialement qualifiée pour le représenter au Conseil.

3) Dans la Convention des institutions spécialisées, il est spécifié, à l'alinéa v de la section 1 de l'article I[er], qu'aux fins des articles V et VII (qui concernent respectivement les représentants des membres et l'abus des privilèges)

l'expression « représentants des membres » est considérée comme comprenant tous les représentants, représentants suppléants, conseillers, experts techniques et secrétaires de délégation [74].

Dans l'accord entre l'OACI et le Gouvernement du Canada relatif au siège de cette organisation, à l'alinéa *f* de la section 1 (article I[er]), qui reproduit en substance la définition ci-dessus, il est précisé que les « secrétaires de délégation » comprennent les secrétaires « d'un rang équivalent à celui de troisième secrétaire de mission diplomatique, mais non le personnel de bureau [75] ».

La plupart des institutions spécialisées ont déclaré que l'interprétation du terme « représentant » n'avait pas posé de problèmes particuliers. Étant donné le caractère tripartite de l'OIT, les délégués des gouvernements, ceux des employeurs et ceux des travailleurs siègent à égalité dans les organes de cette organisation. Néanmoins, s'il est vrai qu'à la Conférence générale de l'OIT les délégués des employeurs et des travailleurs sont en fait membres des délégations nationales, au Conseil d'administration les membres employeurs et travailleurs ne représentent pas leur pays d'origine, mais sont élus par les représentants des employeurs et des travailleurs à la Conférence. En vertu du paragraphe 1 des dispositions relatives à l'OIT annexées à la Convention des institutions spécialisées (annexe I), les membres et membres adjoints, employeurs et travailleurs du Conseil d'administration de l'OIT sont assimilés aux représentants des États membres, à cette exception près que toute levée de l'immunité d'une telle personne ne peut être prononcée que par le Conseil d'administration [76].

4) En raison de la structure administrative particulière de certaines des institutions spécialisées, savoir la BIRD, la SFI, l'IDA et le FMI (qui, outre un secrétariat, ont d'une part un Conseil des gouverneurs et d'autre part des administrateurs), la détermination du statut des membres de ces organismes présente des problèmes particuliers. Ces problèmes sont liés à la question de savoir dans quelle mesure les gouverneurs, les administrateurs et leurs suppléants peuvent être considérés comme les représentants des États membres. De telles questions doivent être tranchées compte tenu des éléments particuliers à chaque cas. Toutefois, on peut dire que d'une manière générale les gouverneurs et les gouverneurs suppléants sont nommés par leur gouvernement, qu'ils siègent généralement une fois par an, et qu'en échange de leurs services ils ne reçoivent ni traitement ni autres émoluments de l'organisation auprès de laquelle ils sont nommés. Dans ces conditions, il semblerait que les gouverneurs peuvent être considérés comme les « représentants » de leur gouvernement. D'autre part, les administrateurs exercent leurs fonctions en permanence aux sièges centraux des organisations et se réunissent aussi souvent que l'exigent les affaires de chaque organisation. Bien que nommés ou élus, selon le cas, par les gouvernements des États membres, les admi-

[70] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 25.
[71] *Ibid.*, p. 172.
[72] *Ibid.*, vol. 260, p. 39.
[73] *Ibid.*, vol. 317, p. 105.
[74] *Ibid.*, vol. 33, p. 265.
[75] *Ibid.*, vol. 96, p. 159.
[76] *Ibid.*, vol. 33, p. 291.

nistrateurs et leurs suppléants sont fonctionnaires des organisations et reçoivent un traitement et d'autres émoluments d'une ou plusieurs d'entre elles. Il convient de noter cependant que les administrateurs et leurs suppléants font normalement rapport aux gouvernements qui les ont nommés ou élus. Il ressort des réponses des institutions spécialisées susmentionnées que certains administrateurs exercent parfois des fonctions à l'extérieur, notamment dans d'autres organisations, à l'ambassade de leur pays et ailleurs encore. Compte tenu de ces divers éléments, il serait sans doute sage de suivre l'avis ci-dessous, donné dans l'étude du Secrétariat :

On considère donc, aux fins présentes du moins, que, vu les différentes fonctions qu'exercent les administrateurs de temps à autre et vu les diverses manières dont chacun s'acquitte de ses attributions, il ne convient de les traiter ni exclusivement comme des « représentants » ni l'inverse [77].

Article 63. — Nomination d'une délégation commune par deux ou plusieurs États

1. Une délégation à un organe d'une organisation internationale ou à une conférence réunie par une organisation internationale doit en principe ne représenter qu'un État.

2. Un membre d'une délégation envoyée par un État auprès d'un organe d'une organisation internationale ou à une conférence réunie par une organisation internationale peut représenter un autre État à cet organe ou à cette conférence, à condition de ne pas agir simultanément comme représentant de plus d'un État.

Commentaire

1) Dans le troisième rapport du Rapporteur spécial figurait une « Note concernant la nomination par deux ou plusieurs États d'une mission permanente commune » [78]. Il y était dit que dans les rares cas où cette situation s'était présentée dans le cadre de la représentation auprès d'organisations internationales, il s'agissait en fait de la représentation auprès d'un des organes de l'organisation ou auprès d'une conférence réunie par celle-ci, et non de l'institution même des missions permanentes.

2) Le problème de la représentation de plus d'un État par un seul représentant s'est posé un certain nombre de fois dans divers organes de l'ONU. En 1949, la même personne a été nommée pour représenter deux États à la Commission intérimaire de l'Assemblée générale. A sa propre demande cette personne n'a siégé que comme représentant de l'un des deux États [79]. A la troisième session du Conseil de l'UNRRA, tenue à Londres en août 1945, un État a demandé à être représenté par le délégué d'un autre État participant à cette session. Le rapport de la Commision de vérification des pouvoirs du Conseil précise que cette commission a examiné attentivement les pouvoirs établis par l'État demandeur et « a décidé d'accéder à sa demande, mais a exprimé l'espoir que cette procédure ne serait pas acceptée comme précédent pour les réunions futures ». Le rapport précise aussi que « la Commission a été d'avis que cette procédure n'aurait pas pour effet de donner un double droit de vote à [un État] [80] ». Cette question est mentionnée dans le rapport sur la vérification des pouvoirs établis lors de la Conférence de l'assistance technique, tenue en 1950, où il est dit notamment :

[...] Il ne semble pas que l'on puisse trouver, à propos de la réunion d'organes des Nations Unies ou de conférences convoquées par l'ONU, de précédent comportant la représentation d'un gouvernement par la délégation d'un autre gouvernement. En raison des conséquences possibles de cete demande, le Président et les Vice-Présidents estiment que la Conférence ne devrait pas s'écarter des règles en usage à l'ONU ; c'est pourquoi ils recommandent à la Conférence de ne pas accepter cette demande et de ne pas permettre à une délégation de représenter plusieurs gouvernements [81].

A la Conférence des Nations Unies sur le café (1962), une même personne a été accréditée comme membre de trois délégations. Le Conseiller juridique de la Conférence a informé les délégations intéressées qu'il était contraire à la pratique de l'ONU qu'une personne fasse partie de plus d'une délégation à une conférence. En outre, le représentant d'un État a envoyé une lettre accréditant comme suppléant dans la délégation de son pays au Comité économique de la Conférence le représentant d'un autre État à la Conférence. Le Conseiller juridique a informé la délégation intéressée qu'il était contraire à la pratique de l'ONU et au règlement intérieur de la Conférence qu'un représentant soit accrédité auprès d'un comité seulement et non pas auprès de la Conférence tout entière. La question a été soulevée officieusement à la Commission de vérification des pouvoirs, où, pour les deux cas, des avis se sont exprimés en faveur de la pratique de l'ONU. Les délégations intéressées ont alors retiré leurs demandes de représentation double ou multiple.

3) L'interprétation de la pratique de l'ONU est résumée comme suit dans l'étude du Secrétariat :

La question de la représentation de plusieurs gouvernements ou États par une seule personne a été soulevée plusieurs fois au sein d'organes des Nations Unies. Le Secrétariat et les organes intéressés n'ont jamais cessé de soutenir que ce mode de représentation n'était admissible que s'il était expressément prévu par le règlement intérieur de l'organe intéressé. La pratique, parfois suivie, consistant à accréditer l'agent d'un gouvernement comme le représentant d'un autre n'a pas été considérée comme donnant matière à objections sur le plan juridique, à condition que l'intéressé ne remplisse pas simultanément les fonctions de représentant de deux pays [82].

4) A cet égard, il peut être intéressant de noter que plusieurs accords de produits rédigés sous les auspices

[77] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 224, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2, par. 71.

[78] *Ibid., 1968*, vol. II, p. 137, doc. A/CN.4/203 et Add.1 à 5, par. 31 à 34.

[79] Commission intérimaire de l'Assemblée générale, « Representatives and Members — Nominations and Credentials » (doc. LEG 23/02).

[80] UNRRA, troisième session du Conseil, doc. 29 *Ad Hoc*/CI, 7 août 1945.

[81] Conférence de l'assistance technique, Rapport sur la vérification des pouvoirs (doc. E/CONF.10/9), p. 2, par. 7.

[82] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 185, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2, par. 40.

de l'ONU prévoient qu'un État peut en représenter un autre. Par exemple, le paragraphe 2 de l'article 13 de l'Accord international de 1962 sur le café dispose notamment :

2) Tout Membre exportateur peut autoriser tout autre Membre exportateur, et tout Membre importateur peut autoriser tout autre Membre importateur, à représenter ses intérêts et à exercer son droit de vote à toute réunion du Conseil [...] [83].

Article 64. — Nomination des membres de la délégation

Sous réserve des dispositions de l'article 67, l'État d'envoi nomme à son choix les membres de sa délégation à un organe d'une organisation internationale ou à une conférence réunie par une organisation internationale.

Commentaire

1) L'article 64 s'inspire des dispositions de l'article 10 (relatif aux missions permanentes), que la Commission a adopté à sa vingtième session, et de l'article 53 du présent projet. Comme eux, il souligne le principe selon lequel l'État d'envoi est libre de choisir les membres de sa délégation à un organe d'une organisation internationale ou à une conférence réunie par une organisation internationale. L'article 64 prévoit expressément une exception à ce principe en ce qui concerne l'effectif de la délégation, question traitée dans l'article 67.

2) Contrairement aux articles 10 et 53, l'article 64 ne prévoit pas de deuxième exception relative à la nationalité. Les raisons en sont expliquées dans la note ci-après.

Note sur la nationalité des membres d'une délégation

1) Dans son troisième rapport, le Rapporteur spécial indiquait qu'il ressort de la pratique des États comme des dispositions conventionnelles et législatives que le consentement de l'État hôte n'est pas requis pour la nomination d'un de ses ressortissants comme membre d'une mission permanente d'un autre État. C'est généralement sous l'angle des immunités accordées aux membres de la mission que la question est abordée, et un certain nombre d'États font, à cet égard, une distinction entre leurs ressortissants et ceux qui ne le sont pas. Compte tenu de ce qui précède, le Rapporteur spécial avait décidé de ne pas inclure dans son troisième rapport de disposition générale de principe concernant la question de la nationalité des membres de la mission permanente et de l'examiner dans le cadre de l'étude des privilèges et immunités, dans la section 2 de la deuxième partie du projet d'articles [84]. Lorsque la Commission, à sa vingtième session, a examiné le rapport du Rapporteur spécial, certains membres ont appuyé la thèse indiquée ci-dessus. Toutefois, la majorité des membres de la Commission ne l'a pas acceptée. La Commission a donc décidé, ainsi qu'il est dit aux paragraphes 3 et 4 de son commentaire sur l'article 11, de faire figurer dans le projet d'articles une disposition inspirée des paragraphes 1 et 2 de l'article 8 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques [85]. Cette disposition — contenue dans l'article 11 — stipule que le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission permanente auront en principe la nationalité de l'État d'envoi et qu'ils ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'État hôte qu'avec le consentement de cet État. La Commission a décidé de limiter le champ d'application de cette disposition aux ressortissants de l'État hôte et de ne pas l'étendre aux ressortissants d'un État tiers. Elle n'a donc pas fait figurer à l'article 11 la règle énoncée au paragraphe 3 de l'article 8 de la Convention de Vienne. Étant donné le caractère hautement technique de certaines organisations internationales, il est souhaitable de ne pas limiter de façon excessive la liberté laissée à l'État d'envoi pour le choix des membres de la mission, car cet État peut juger nécessaire de nommer, comme membres de sa mission permanente, des ressortissants d'un État tiers qui possèdent la formation et l'expérience requises [86].

2) Le Rapporteur spécial estime que l'État d'envoi devrait être plus libre de son choix en ce qui concerne les membres de ses délégations auprès d'organes d'organisations internationales ou à des conférences réunies par ces organisations. L'un des traits saillants des relations internationales actuelles est le nombre croissant d'organes subsidiaires créés par les organisations internationales pour traiter de questions très spécialisées de caractère hautement technique qui exigent le recours aux services d'experts possédant la formation et l'expérience nécessaires. Cette tendance n'est nullement limitée aux organisations internationales de caractère technique (institutions spécialisées). Elle se manifeste aussi de plus en plus dans les organisations internationales générales de caractère surtout politique comme l'ONU et les organisations régionales, dont la mission est générale plutôt que spécialisée. De même, les conférences destinées à promouvoir la coopération internationale institutionalisée sont devenues beaucoup plus fréquentes que ne l'étaient les conférences internationales avant l'ère des Nations Unies. Il est donc extrêmement souhaitable, sinon indispensable, que l'État d'envoi ait le plus de liberté possible pour le choix des membres de ses délégations à ces organes et conférences.

Il convient de faire observer en outre que ces organes et conférences siègent temporairement et pour de courtes périodes. De ce fait, la question de savoir si le consentement de l'État hôte est nécessaire pour la nomination d'un de ses ressortissants comme membre de la délégation d'un autre État ne se pose pas de la même façon que lorsqu'il s'agit de membres de missions permanentes, et la Commission devrait l'envisager différemment.

---

[83] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 469, p. 187.

[84] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 139, doc. A/CN.4/203 et Add.1 à 5, par. 38.

[85] Voir ci-dessus note 37.

[86] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 211, doc. A/7209/Rev.1, chap. II, E, paragraphe 4 du commentaire de l'article 11.

Article 65. — Pouvoirs et notifications

1. Les pouvoirs des représentants à un organe d'une organisation internationale ou à une conférence réunie par une organisation internationale émanent soit du chef de l'État, soit du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères, soit d'un autre ministre compétent ou d'une autorité appropriée désignée par l'une des personnes susdites, si cela est admis par la pratique suivie dans l'Organisation.

2. Les pouvoirs des représentants et les noms des membres d'une délégation à un organe d'une organisation internationale ou à une conférence réunie par une organisation internationale sont communiqués à l'organe compétent de l'Organisation, si possible au moins une semaine avant la date prévue pour l'ouverture de la session de l'organe ou pour l'ouverture de la conférence.

3. L'Organisation communique à l'État hôte les notifications visées au paragraphe 2 du présent article.

4. L'État d'envoi peut également communiquer à l'état hôte les notifications visées au paragraphe 2 du présent article.

Article 66. — Pleins pouvoirs pour représenter l'État dans la conclusion des traités

En vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, les représentants accrédités des États à un organe d'une organisation internationale ou à une conférence réunie par une organisation internationale sont considérés comme représentant leur État pour l'adoption du texte d'un traité dans cet organe ou cette conférence.

Commentaire

1) L'article 65 s'inspire de l'article 27 du règlement intérieur de l'Assemblée générale des Nations Unies. Cette disposition a servi de prototype pour les dispositions correspondantes des règlements intérieurs d'un grand nombre d'organisations internationales, universelles et régionales. Elle a servi également de modèle pour un certain nombre de conférences réunies par l'ONU, dont la dernière en date est la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, tenue en 1968 et 1969.

2) Les mots « soit d'un autre ministre compétent ou d'une autorité appropriée désignée par l'une des personnes susdites, si cela est admis par la pratique suivie dans l'Organisation » ont été ajoutés à la fin du paragraphe 1 de l'article 65 pour harmoniser le texte de cet article avec celui de l'article 12 qu'a adopté la Commission. Ils visent à couvrir la pratique de certaines organisations internationales de caractère technique selon laquelle les pouvoirs des représentants peuvent émaner du membre du gouvernement qui est à la tête du département correspondant au domaine de compétence de l'organisation intéressée [87].

Conformément à l'alinéa *b* de l'article 22 du règlement intérieur de l'Assemblée mondiale de la santé, les pouvoirs doivent être établis par le chef de l'État, ou par le ministre des affaires étrangères, ou par le ministre de la santé, ou par toute autre autorité compétente. Dans la pratique, on considère qu'il faut entendre par « autorité compétente » les départements ministériels chargés de la santé publique, les ministères de la santé, les chefs des missions diplomatiques et des missions permanentes [88]. Les lettres de créance des représentants au Conseil de l'OACI sont généralement signées par le ministre des affaires étrangères ou par le ministre des communications ou des transports. Dans le cas d'un membre d'une délégation temporaire, il suffit que ses lettres de créance soient signées par l'ambassadeur nommé par son gouvernement dans le pays où se tient la réunion, ou par le représentant de son gouvernement au Conseil de l'OACI, si la délégation représente un État qui est membre dudit conseil [89].

3) L'article 13 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité dispose que « Le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères de chaque membre du Conseil de sécurité est autorisé à siéger au Conseil de sécurité sans présenter de pouvoirs ». Le Rapporteur spécial ne croit pas nécessaire d'inclure dans l'article 65 une disposition expresse ayant trait aux pouvoirs des chefs de gouvernement ou des ministres des affaires étrangères. Le Conseil de sécurité est un cas particulier pour lequel cette représentation par des personnes de rang élevé est prévue au paragraphe 2 de l'Article 28 de la Charte des Nations Unies, qui est ainsi conçu :

> Le Conseil de sécurité tient des réunions périodiques auxquelles chacun de ses membres peut, s'il le désire, se faire représenter par un membre de son gouvernement ou par quelque autre représentant spécialement désigné.

4) Le paragraphe 2 de l'article 65 exige que les noms des membres de la délégation à un organe d'une organisation ou à une conférence convoquée par elle soient notifiés à l'organe compétent de l'organisation. Il dispose que cette notification doit être faite, si possible, au moins une semaine avant la date à laquelle doivent s'ouvrir la session de l'organe ou la conférence. Le règlement intérieur de l'Assemblée générale des Nations Unies prévoit que cette notification doit être faite au moins une semaine à l'avance, mais celui du Conseil économique et social et celui du Conseil de tutelle précisent qu'elles doivent être faites au moins vingt-quatre heures avant la première séance. On trouve la même règle à l'article 3 du règlement intérieur de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités [90], tenue en 1968 et 1969. Quant aux règlements intérieurs des institutions spécialisées, ils prévoient généralement que les noms des membres des délégations aux assemblées

[87] *Ibid.*, p. 212, paragraphe 4 du commentaire de l'article 12.

[88] *Ibid., 1967*, vol. II, p. 212.

[89] *Ibid.*, p. 211.

[90] Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, première session, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.7), p. xxvi.

générales et conférences doivent être communiqués deux semaines d'avance (voir par exemple l'alinéa *b* de l'article 22 du règlement intérieur de l'Assemblée mondiale de la santé et l'article III, paragraphe 2, du règlement général de la FAO).

5) Les paragraphes 3 et 4 de l'article 65 règlent la question de la notification à l'État hôte. Ils correspondent aux paragraphes 3 et 4 de l'article 17 qu'a adopté la Commission. L'étude de la pratique de l'ONU et des institutions spécialisées en ce qui concerne la notification à l'État hôte des noms des membres des délégations à un organe d'une organisation internationale ou à une conférence réunie par une telle organisation montre que cette pratique est variée et qu'elle est loin d'être systématisée. Il est à noter toutefois que certains accords de siège contiennent des dispositions en la matière. L'article III, section 15, de l'accord entre le Canada et l'OACI relatif au siège de cette organisation précise que

> Nul ne pourra invoquer les dispositions de la section 12 à moins que son nom et son statut de représentant d'un État membre n'aient été dûment notifiés au Secrétaire d'État aux affaires extérieures [91].

6) Le libellé de l'article 66 s'inspire des dispositions correspondantes de l'article 7 de la Convention de Vienne sur le droit des traités [92]. Le Rapporteur spécial estime qu'il n'appelle pas de commentaire.

Article 67. — Effectif de la délégation

L'effectif d'une délégation à un organe d'une organisation internationale ou à une conférence réunie par une organisation internationale ne doit pas dépasser les limites de ce qui est raisonnable et normal eu égard aux fonctions de l'organe ou de la conférence, aux besoins de la délégation en cause et aux circonstances et conditions dans l'État hôte.

Article 68. — Préséance

La préséance entre chefs de délégation à un organe d'une organisation internationale ou à une conférence réunie par une organisation internationale est déterminée par l'ordre alphabétique, conformément à la pratique suivie dans cette organisation.

Commentaire

1) L'article 67 s'inspire de l'article 16 qu'a adopté la Commission. Il y a toutefois une différence de quelque importance entre les deux textes. Parmi les éléments déterminants que cite l'article 16 en ce qui concerne l'effectif de la mission permanente figurent les fonctions de l'organisation. L'article 67 fait mention des fonctions de l'organe ou de la conférence. Une délégation à un organe de compétence générale (l'Assemblée générale de l'ONU, l'assemblée ou conférence générale d'une institution spécialisée) est nécessairement composée de beaucoup plus de personnes qu'une délégation à un organe ou organe subsidiaire chargé d'une question limitée. Il en va de même des conférences dites « grandes conférences », telles que la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer ou la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, comparées à d'autres conférences de portée et de durée beaucoup plus limitées.

L'article 25 du règlement intérieur de l'Assemblée générale des Nations Unies dispose que :

> La délégation d'un Membre comprend cinq représentants et cinq suppléants au plus, et autant de conseillers, de conseillers techniques, d'experts et de personnes de catégorie analogue qu'elle juge nécessaire.

L'article 13 du règlement intérieur provisoire du Conseil de sécurité dispose que :

> Chaque membre du Conseil de sécurité est représenté aux réunions du Conseil de sécurité par un représentant accrédité...

L'article 18 du règlement intérieur du Conseil économique et social est ainsi conçu :

> Chaque membre du Conseil est représenté par un représentant accrédité auquel peuvent être adjoints les suppléants ou conseillers nécessaires.

Enfin, l'article 11 du règlement intérieur du Conseil de tutelle dispose :

> Chaque membre du Conseil de tutelle désigne une personne spécialement qualifiée pour le représenter au Conseil.

2) L'article 68 correspond à l'article 19 adopté par la Commission. Il y a toutefois une différence essentielle entre les deux textes. L'article 19 donne le choix entre deux règles, la première étant l'ordre alphabétique et la seconde l'heure et la date de la présentation des pouvoirs des représentants permanents. Étant donné que les sessions des organes d'organisations internationales et les conférences sont plus spéciales et sont de courte durée, il ne serait pas pratique d'adopter pour celles-ci la seconde variante (heure et date de présentation des pouvoirs). L'article 68 propose donc l'ordre alphabétique. Il est peut-être bon de rappeler ici que la Commission a déclaré, au paragraphe 6 du commentaire relatif à l'article 16 de son projet d'articles sur les missions spéciales :

> En l'absence d'un ordre alphabétique universellement adopté, la Commission a choisi celui qui est employé par le protocole de l'État sur le territoire duquel les missions se réunissent [93].

En ce qui concerne les sessions d'organes d'organisations internationales et les conférences réunies par elles, il est à noter que les organisations internationales se servent généralement de plusieurs langues, qu'il s'agisse de langues officielles ou de langues de travail. Une présomption peut être établie en faveur de l'ordre alphabétique employé dans l'État hôte.

3) Certaines modalités ont été élaborées dans la pratique des organisations internationales en ce qui concerne l'ordre alphabétique à employer pour l'application des règles relatives à la préséance des chefs de délégation auprès d'organes de ces organisations. D'après les renseignements résumés dans une note du Secrétaire général de l'ONU à la Commission, datée du 2 juillet 1968

[91] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 96, p. 167.

[92] Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 312.

[93] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 392.

et intitulée « Préséance des représentants auprès de l'Organisation des Nations Unies » [94], et les renseignements communiqués au Rapporteur spécial par les conseillers juridiques de l'OIT, de l'AIEA et de l'UPU, il semble que, d'une manière générale, la préséance entre chefs de délégation est régie par leur rang et, en cas d'égalité de rang, par l'ordre alphabétique. Dans les deux cas, il est accordé une certaine préséance aux chefs de délégation qui président un comité de l'organe intéressé.

Article 69. — Facilités, privilèges et immunités

VARIANTE A

Les dispositions de la section 2 de la deuxième partie des présents articles s'appliquent, selon qu'il convient, aux délégations, aux organes des organisations internationales et aux conférences réunies par les organisations internationales.

VARIANTE B

Les représentants aux organes des organisations internationales et aux conférences réunies par les organisations internationales jouissent des facilités, privilèges et immunités suivants :

a) Immunité de toute forme d'arrestation ou de détention et de saisie de leurs bagages personnels;

b) Immunité de la juridiction pénale de l'État hôte;

c) Immunité de toute juridiction en ce qui concerne leurs paroles, leurs écrits et tous actes accomplis par eux en leur qualité de représentants;

d) Inviolabilité de tous papiers et documents;

e) Droit de faire usage de codes et de recevoir des documents ou de la correspondance par courriers ou par valises scellées;

f) Exemption pour eux-mêmes et pour leurs conjoints à l'égard de toutes mesures restrictives relatives à l'immigration, de toutes formalités d'enregistrement des étrangers, et de toutes obligations de service national dans les pays visités ou traversés par eux dans l'exercice de leurs fonctions;

g) Mêmes facilités en ce qui concerne les réglementations monétaires ou de change que celles qui sont accordées aux représentants de gouvernements étrangers en mission officielle temporaire;

h) Mêmes immunités et facilités en ce qui concerne leurs bagages personnels que celles qui sont accordées aux agents diplomatiques; et également

i) Tels autres privilèges, immunités et facilités non incompatibles avec ce qui précède dont jouissent les agents diplomatiques, sauf le droit de réclamer l'exemption des droits de douane sur des objets importés (autres que ceux qui font partie de leurs bagages personnels) ou de droits d'accise ou de taxes à la vente.

[94] *Ibid., 1968*, vol. II, p. 166, doc. A/CN.4/L.129.

Article 70. — Comportement des délégations aux organes des organisations internationales et aux conférences réunies par les organisations internationales et fin des fonctions

Les règles relatives au comportement des missions permanentes et de leurs membres et les règles relatives à la fin des fonctions, qui sont énoncées aux articles 45 à 49, s'appliquent « mutatis mutandis » aux délégations aux organes des organisations internationales et aux conférences réunies par des organisations internationales ainsi qu'à leurs membres.

Commentaire

1) Les privilèges et immunités des délégations aux organes de l'ONU et de ses institutions spécialisées et aux conférences réunies par elles sont régis par les dispositions de la Convention générale et de la Convention des institutions spécialisées, ainsi que par l'Arrangement provisoire de 1946 sur les privilèges et immunités de l'ONU conclu entre le Secrétaire général de l'Organisation et le Conseil fédéral suisse. Un des faits nouveaux importants intéressant le droit diplomatique des organisations internationales est l'adoption récente des mesures nécessaires à la ratification par le Gouvernement des États-Unis d'Amérique, pays hôte de l'ONU, de la Convention générale. Le 19 mars 1970, en effet, le Sénat a adopté la résolution de ratification aux termes de laquelle il a

> décidé [...] de donner un avis favorable et son assentiment à la ratification de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies approuvée à l'unanimité par l'Assemblée générale le 13 février 1946 (Executive J, Quatre-vingt-onzième Congrès, première session) [...] [95].

Il y a lieu de noter que, parmi ces privilèges et immunités, l'immunité de juridiction est limitée aux paroles, aux écrits et aux actes des représentants en tant que tels. Cette immunité de juridiction relativement restreinte fait contraste avec les pleines immunités diplomatiques que ces mêmes conventions accordent au Secrétaire général [voir, par exemple, la section 19 (article V) de la Convention générale]. De même, les membres des missions permanentes auprès de l'ONU et des institutions spécialisées jouissent des pleines immunités diplomatiques, conformément aux dispositions de l'Accord relatif au siège conclu le 26 juin 1947 entre l'ONU et les États-Unis d'Amérique, et à la décision du Conseil fédéral suisse en date du 31 mars 1948.

2) Les auteurs s'accordent généralement à penser que les représentants aux conférences internationales doivent bénéficier du statut diplomatique intégral. Satow résume leur point de vue comme suit :

> Pour ce qui est des représentants aux nombreuses conférences convoquées de nos jours pour examiner des sujets très divers, on pourrait peut-être se demander, en l'absence de précédents judiciaires, quelle est l'étendue des immunités dont ces représentants et les personnes qui font partie de leur délégation doivent bénéficier. Dans le passé, les participants aux congrès et conférences internationaux étaient le plus souvent des personnalités

[95] États-Unis d'Amérique, *Congressional Record : Proceedings and Debates of the 91st Congress, Second Session*, vol. 116, No. 42, p. S 3963 à S 3965, et *ibid.*, No. 43, p. S 4011 et S 4012.

de rang ministériel élevé ou des agents diplomatiques résidents qui jouissaient déjà des privilèges diplomatiques. A l'heure actuelle, les plénipotentiaires désignés sont souvent des fonctionnaires ou des personnes choisies à cause des connaissances particulières qu'elles possèdent sur le sujet à examiner et qui, avec leur suite, constituent les délégations aux conférences. De l'avis de la plupart des auteurs, ces représentants ont droit à l'ensemble des privilèges diplomatiques [96].

Pour justifier cette thèse, on invoque parfois le caractère diplomatique de la mission du représentant. Ainsi, selon Hall :

Le cas de ceux qui participent à un congrès ou à une conférence en qualité de négociateurs constitue une exception. Bien qu'ils ne soient pas accrédités auprès du gouvernement de l'État sur le territoire duquel le congrès ou la conférence a lieu, ils ont le droit de bénéficier de l'ensemble des privilèges diplomatiques, parce qu'en fait ils représentent leur État et exercent des fonctions diplomatiques [97].

3) La Convention panaméricaine relative aux fonctionnaires diplomatiques, signée à La Havane le 20 février 1928, contient les dispositions suivantes :

Article 1er. — Les États ont le droit de se faire représenter les uns auprès des autres par des fonctionnaires diplomatiques.

Article 2. — Les fonctionnaires diplomatiques se divisent en fonctionnaires ordinaires et extraordinaires.

Les fonctionnaires ordinaires sont ceux qui représentent d'une manière permanente le gouvernement d'un État auprès de celui d'un autre.

Les fonctionnaires extraordinaires sont ceux qui sont chargés d'une mission spéciale, ou ceux qui sont accrédités pour représenter leur gouvernement aux conférences, aux congrès et auprès d'autres organismes internationaux.

Article 3. — Les fonctionnaires diplomatiques ont les mêmes droits, prérogatives et immunités quelle que soit leur catégorie, sauf en ce qui touche à la préséance et à l'étiquette.

L'étiquette dépend des usages diplomatiques en général, de même que des lois et des règlements du pays auprès duquel le diplomate est accrédité.

...

Article 9. — Les fonctionnaires diplomatiques extraordinaires jouissent des mêmes prérogatives ou immunités que les ordinaires [98].

4) Si quelques auteurs hésitent à accorder les pleines immunités diplomatiques aux délégations aux conférences internationales, c'est parce que certaines de ces conférences ont un caractère purement technique et ne revêtent qu'une importance secondaire, et aussi parce que, en accordant à ces délégations un tel traitement, on leur conférerait un statut supérieur à celui des représentants d'États auprès des organes de l'ONU. A ce propos, Cahier écrit :

[...] Il paraît difficile d'assimiler les délégués aux diplomates, car si tel était le cas les délégués à une conférence très technique, dont les fonctions sont donc relativement importantes, jouiraient d'un statut privilégié supérieur à celui des représentants des États à l'Assemblée générale des Nations Unies, par exemple, ce qui ne semble pas très logique.

Il conclut toutefois en ces termes :

Dans ce domaine aussi, il apparaît que la pratique internationale devrait tendre vers une certaine uniformisation entre le statut de la diplomatie *ad hoc*, celui des délégués aux conférences ainsi que celui des représentants des États auprès des réunions d'organes des organisations internationales [99].

5) En attendant que la Commission examine la question préliminaire de l'étendue des privilèges et immunités des représentants auprès d'organes des organisations internationales et aux conférences internationales réunies par elles, le Rapporteur spécial considère que ces représentants devraient en principe bénéficier, notamment en ce qui concerne l'immunité de juridiction pénale, de privilèges et immunités diplomatiques analogues à ceux qui sont accordés aux membres des missions permanentes auprès des organisations internationales. Cette thèse se fonde sur divers faits qui caractérisent l'évolution récente dans le domaine de la codification du droit diplomatique et qui révèlent une tendance à étendre le champ des privilèges et immunités diplomatiques plutôt qu'à adopter le principe fonctionnel restrictif. L'un de ces faits concerne l'évolution de l'institution des missions permanentes auprès des organisations internationales et leur assimilation, quant à leur statut et leurs immunités, aux missions diplomatiques. On peut citer aussi la tendance qui se manifeste au sein de la Commission du droit international et qui ressort de ses débats et de la formulation du projet d'articles provisoire sur les missions spéciales ; cette tendance consiste *a*) à donner aux privilèges et immunités des missions spéciales approximativement la même base et la même étendue qu'à ceux dont jouissent les missions diplomatiques permanentes, et *b*) à soutenir qu'il est impossible d'établir une distinction entre missions spéciales de caractère politique et missions spéciales de caractère technique, chaque mission spéciale représentant un État souverain dans ses relations avec un autre État. Le Rapporteur spécial estime donc que, en raison du caractère temporaire des tâches que les délégations aux organes d'organisations internationales et aux conférences internationales sont appelées à accomplir, ces délégations occupent dans le système du droit diplomatique des organisations internationales une position analogue à celle des missions spéciales dans le cadre de la diplomatie bilatérale. Il s'ensuit que les privilèges et immunités à leur accorder doivent être conformes à ceux que la Commission accordera en définitive aux missions spéciales. A part les modifications nécessaires pour tenir compte du caractère temporaire de la tâche que ces missions ont à accomplir, les privilèges et immunités qui leurs ont accordés ne devraient, ni du point de vue des principes ni quant au fond, être différents de ceux dont jouissent les missions permanentes auprès des organisations internationales.

6) Lorsqu'elles ont étudié les sujets « Missions spéciales » et « Relations entre les États et les organisations internationales », ni la Sixième Commission ni la Commission du droit international n'ont examiné la question de l'étendue des privilèges et immunités des représentants auprès d'organes d'organisations internationales et à des conférences. Dans son deuxième rapport, le Rapporteur spécial a fait figurer ce problème parmi les questions préliminaires à examiner à propos des délégations aux

[96] E. Satow, *op. cit.*, p. 207.

[97] W. E. Hall, *A Treatise on International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1924, 8e éd., p. 365.

[98] SdN, *Recueil des Traités*, vol. CLV, p. 306 et 308.

[99] P. Cahier, *Le droit diplomatique contemporain*, Genève, Librairie E. Droz, 1962, Publications de l'Institut universitaire de hautes études internationales, n° 40, p. 402.

organes d'organisations internationales et aux conférences internationales [100]. La Commission du droit international a centré son débat sur le point de savoir s'il convenait d'inclure dans le projet d'articles des articles sur les délégations auprès d'organes des organisations internationales et à des conférences réunies par des organisations internationales. Elle a fait de même quand la question a été soulevée par le deuxième Rapporteur spécial sur les missions spéciales, M. M. Bartoš, dans son premier rapport [101]. Comme on l'a déjà indiqué dans le présent rapport [102], lorsque la Sixième Commission a examiné, à la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale, le projet d'articles sur les missions spéciales de la Commission du droit international, la délégation du Royaume-Uni a suggéré de faire figurer dans le projet de convention sur les missions spéciales une disposition relative aux conférences, et elle a présenté un amendement tendant à ajouter un nouvel article sur cette question. Les observations formulées par les délégations à la Sixième Commission ont porté uniquement sur le point de savoir s'il convenait d'inclure une telle disposition dans la convention. L'amendement n'a pas été examiné quant au fond.

7) L'article 69 est présenté sous la forme de deux variantes. Au cas où la Commission opterait pour la formule correspondant à la variante A, certains aménagements seraient nécessaires, par exemple en ce qui concerne les privilèges et exemptions de caractère fiscal, qui supposent un séjour prolongé, condition qui n'est pas remplie dans le cas de représentants *ad hoc* aux organes d'organisations internationales. La variante B s'inspire des dispositions correspondantes des Conventions sur les privilèges et immunités des Nations Unies (article IV, section 11) et sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées (article V, section 13) [103]. Une différence notable est constituée par l'alinéa *b*, qui prévoit l'immunité complète de juridiction pénale. Si la Commission préférait la variante B, il faudrait y ajouter des dispositions supplémentaires concernant par exemple la renonciation à l'immunité, la durée des privilèges et immunités, et les personnes autres que les représentants auxquelles leur bénéfice s'étend.

8) L'article 70 prévoit l'application *mutatis mutandis* aux délégations aux organes des organisations internationales et aux conférences réunies par ces organisations, ainsi qu'à leurs membres, des règles applicables au comportement de la mission permanente et de ses membres et des règles relatives à la fin des fonctions qui sont énoncées aux articles 45 à 49. Il y a lieu de mentionner que les articles auxquels se réfère l'article 70 ne comprennent pas l'article 50 (Consultations entre l'État d'envoi, l'État hôte et l'Organisation). Le Rapporteur spécial rappelle que, comme il est indiqué dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt et unième session [104], l'article 50 a été placé dans la deuxième partie, relative aux missions permanentes, à titre provisoire ; il pense que le contenu de cet article sera transféré ultérieurement soit dans la première partie, intitulée « Dispositions générales », soit à la fin du projet d'articles, de sorte que l'article s'appliquerait aux missions permanentes, aux missions d'observation permanentes et aux délégations aux organes d'organisations internationales et aux conférences réunies par des organisations internationales [105].

---

[100] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 162 et 163, doc. A/CN.4/195 et Add.1, par. 96 à 103.

[101] *Ibid., 1964*, vol. II, p. 75 et 76, doc. A/CN.4/166, par. 20 à 26.

[102] Voir ci-dessus par. 9 à 12.

[103] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 21 et 23, et vol. 33, p. 271 et 273.

[104] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 230, doc. A/7610/Rev.1, note 44.

[105] Voir ci-dessus paragraphe 8 du commentaire relatif aux articles 60 et 61.

SUCCESSION D'ÉTATS :

a) Succession en matière de traités

[Point 3 *a* de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/224 ET ADD.1

Troisième rapport sur la succession en matière de traités, par sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial

[*Texte original en anglais*]
[*22 avril et 27 mai 1970*]

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Liste des abréviations	28
Note explicative : italiques dans les citations	28
I. — Introduction	
A. Genèse du présent rapport	28
B. Ordonnance du projet d'articles	29
II. — Texte du projet d'articles et commentaires	
Article premier. — Expressions employées (dispositions supplémentaires)	30
Commentaire	30
Deuxième partie. — Nouveaux États	
Article 5. — Traités prévoyant la participation de nouveaux États	31
Commentaire	31
Article 6. — Règle générale en ce qui concerne les obligations d'un nouvel État à l'égard des traités conclus par son prédécesseur	34
Commentaire	34
Article 7. — Droit d'un nouvel État de notifier sa succession à des traités multilatéraux	40
Commentaire	40
Article 8. — Traités multilatéraux non encore en vigueur	47
Commentaire	48
Article 9. — Succession en matière de réserves aux traités multilatéraux	51
Commentaire	51
Article 10. — Succession en matière d'option permettant de n'être lié que par une partie d'un traité multilatéral ou de choix entre des dispositions différentes	57
Commentaire	57

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

Pages

Article 11. — Procédure de notification de succession à un traité multilatéral..... 59
Commentaire..... 59
Article 12. — Effets juridiques de la notification de succession à un traité multilatéral. 61
Commentaire..... 61
Note sur la question de la fixation d'une période limite pour l'exercice du droit de faire une notification de succession..... 65

LISTE DES ABRÉVIATIONS

C.I.J.	Cour internationale de Justice
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OIT	Organisation internationale du Travail
OMCI	Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime
OMS	Organisation mondiale de la santé
ONU	Organisation des Nations Unies
SdN	Société des Nations
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UPU	Union postale universelle

***

NOTE EXPLICATIVE : ITALIQUE DANS LES CITATIONS

Dans le présent document, un astérisque placé dans une citation indique que le passage qui précède immédiatement l'astérisque a été souligné par le Rapporteur spécial.

I. — Introduction

A. — Genèse du présent rapport

1. Le premier rapport du Rapporteur spécial sur ce sujet [1], présenté à la Commission du droit international à sa vingtième session, avait un caractère préliminaire. Il comprenait quatre articles introductifs visant à définir l'emploi de certains termes dans le projet d'articles, notamment l'emploi du terme « succession », et les rapports existants entre le projet et certaines catégories d'accords internationaux. Lors de cette session, ce rapport a, de même que le premier rapport de M. Mohammed Bedjaoui sur la succession dans les matières autres que les traités [2], été sommairement examiné par la Commission[3]. Eu égard, toutefois, au caractère préliminaire de l'examen des deux rapports, la Commission n'a pas abordé l'étude des quatre articles introductifs proposés par le Rapporteur spécial.

2. Le deuxième rapport du Rapporteur spécial sur la succession en matière de traités [4], présenté à la vingt et unième session de la Commission, contenait une introduction et quatre articles qui devaient constituer un premier groupe d'articles de fond énonçant des règles générales concernant la succession en matière de traités. Les lourdes obligations imposées au Rapporteur spécial par la deuxième session de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités et par une instance devant la Cour internationale de Justice l'ont empêché de présenter une série d'articles plus complète. C'est en partie pour ces raisons que la Commission a décidé de renvoyer à sa vingt-deuxième session l'examen de la question de la succession en matière de traités et, en conséquence, elle n'a pas encore abordé l'étude du deuxième rapport.

3. Le présent rapport constitue une suite au rapport établi précédemment par le Rapporteur spécial et doit être lu en corrélation avec celui-ci. Les membres de la

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 88, doc. A/CN.4/202.

[2] *Ibid.*, p. 96, doc. A/CN.4/204.

[3] *Ibid.*, p. 224 à 231, doc. A/7209/Rev.1, par. 44 à 91.

[4] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 45, doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2.

Commission sont donc priés de considérer l' « Introduction » et les quatre projets d'articles du deuxième rapport comme faisant partie intégrante du présent rapport.

4. Les quatre articles contenus dans le deuxième rapport ne se bornent pas à reprendre les quatre articles introductifs qui figuraient dans le premier. Les raisons en sont en partie indiquées au paragraphe 6 du commentaire relatif à l'article 1er (deuxième rapport) [5], mais il semble utile de donner ici des explications complémentaires. Après une étude préliminaire du sujet, le Rapporteur spécial a conclu que sa codification consistait plutôt à déterminer les conséquences qui découlent, dans certains cas, de la succession dans le cadre du droit des traités qu'à faire rentrer les traités dans un droit général de la succession d'États et que le présent projet devait donc être envisagé comme un complément ou une suite à l'œuvre de codification du droit général des traités à laquelle procédait alors la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités. En conséquence, le Rapporteur spécial a proposé dans son premier rapport de définir d'abord dans la première partie du présent projet — comme dans la première partie de la Convention de Vienne sur le droit des traités [6] (ci-après dénommée « Convention de Vienne ») — la portée des accords internationaux visés dans le projet, le sens des expressions qui y sont employées, les rapports existant entre le projet et les accords internationaux n'entrant pas dans le cadre de ses dispositions, et son application aux traités constitutifs d'organisations internationales ou adoptés au sein d'une organisation internationale. Il a également proposé, en tant que complément à l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 62 de la Convention de Vienne, un nouvel article introductif énonçant une réserve générale concernant les frontières établies par des traités. Bien que, comme on l'a déjà indiqué, les quatre articles introductifs n'aient pas été examinés à la vingtième session de la Commission, certains de ses membres ont, à cette occasion, indiqué que, celle-ci n'en étant qu'à un stade préliminaire de ses travaux sur la succession d'États, ils ne voulaient pas préjuger la question des rapports existant entre le présent sujet et la codification du droit général des traités. C'est pour tenir compte des souhaits exprimés par ces membres que le Rapporteur spécial n'a pas inclus dans son second rapport les dispositions introductives relatives à cette question.

5. Le Rapporteur spécial ne voit aucun inconvénient à ce que l'examen des articles introductifs soit renvoyé à une date ultérieure, sous réserve que l'on accepte certaines hypothèses quant au point de départ des travaux de la Commission. Un examen plus poussé du sujet n'a fait que renforcer sa conviction que la codification de la matière doit être étroitement liée à celle du droit général des traités. Comme le montrent clairement les commentaires relatifs aux articles 2 à 4 (deuxième rapport) et les commentaires des nouveaux articles contenus dans le présent rapport, il faut constamment tenir compte, pour la codification des règles régissant la succession en matière de traités, des effets des dispositions de la Convention de Vienne. Le Rapporteur spécial a donc estimé que cette convention devait être considérée comme faisant partie intégrante du fondement juridique du présent projet. Il a également estimé qu'il était nécessaire, dans l'intérêt d'une codification uniforme et cohérente, de faire en sorte que le présent projet soit en harmonie avec la Convention de Vienne, tant pour la forme que pour le fond. En conséquence, bien qu'on laisse de côté, pour l'instant, les articles introductifs proposés dans le premier rapport, le présent projet est fondé sur la présomption qu'il existe un rapport entre ces articles et les dispositions de la Convention de Vienne relatives aux expressions employées, aux accords internationaux entrant dans le cadre de ladite convention et aux traités constitutifs d'organisations internationales ou adoptés au sein d'une organisation internationale. Quant à la question de la succession en matière de frontières établies par des traités, elle se pose inévitablement en ce qui concerne les traités dits « de disposition », mais son examen peut être renvoyé à un stade ultérieur des travaux relatifs au projet d'articles.

6 L'article 7 du présent projet, relatif à la succession en matière de traités multilatéraux, illustre bien la nécessité de présumer l'existence d'un rapport entre le projet et les dispositions introductives de la Convention de Vienne. Si le Rapporteur spécial interprète correctement la pratique suivie en matière de traités, c'est aujourd'hui une règle de droit international généralement reconnue qu'un nouvel État a le droit de devenir partie à un traité multilatéral qui était en vigueur à l'égard de son territoire avant son accession à l'indépendance en notifiant aux parties sa succession audit traité. La question qui se pose alors immédiatement est de savoir dans quelle mesure cette règle est applicable à un traité qui est un acte constitutif d'une organisation internationale ou à un traité adopté au sein d'une organisation. Comme le montre clairement, en ses paragraphes 9 à 18, le commentaire relatif à l'article 7, il est probable que toute règle spécifique que la Commission pourra proposer sur ce point sera considérée comme inacceptable à moins qu'une disposition correspondant à celle que renferme l'article 5 de la Convention de Vienne ne stipule que ladite règle est applicable « sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation ».

B. — Ordonnance du projet d'articles

7. On doit donc considérer que le présent projet comprend les quatre articles contenus dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial. L'article 1er concerne l'emploi de certaines expressions aux fins du projet et est suivi par trois articles de caractère général. L'article 2 formule le principe généralement connu sous le nom de principe de la « variabilité des limites territoriales des traités » ; l'article 3 traite des effets juridiques de l'accord dit « accord de dévolution » conclu entre un État prédécesseur et un État successeur, et l'article 4 des effets juridiques de la déclaration unilatérale d'un État successeur concernant le maintien en vigueur des traités conclus par l'État prédécesseur. On peut considérer qu'aux fins

[5] *Ibid.*, p. 51.

[6] Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309.

de la présente étude ces quatre articles de portée générale constituent la première partie du projet d'articles. Comme il a déjà été indiqué, le Rapporteur spécial estime qu'il faudra en fin de compte incorporer d'autres dispositions générales à la première partie, dont l'économie devra peut-être de ce fait être revue. Pour le moment, toutefois, les quatre articles du deuxième rapport seront, à des fins pratiques, considérés comme constituant la première partie du projet d'articles.

8. Le présent rapport porte sur la deuxième partie du projet d'articles, intitulée « Nouveaux États ». Ce titre demande une explication, en premier lieu en raison de l'acception technique dans laquelle est employée l'expression « nouvel État » dans l'ensemble du projet, et, en second lieu, en raison de son importance au regard de l'économie du projet d'articles.

9. Aux fins des présents articles, l'expression « nouvel État » s'applique au cas de succession dans lequel un territoire qui faisait antérieurement partie d'un État existant est devenu un État indépendant. Elle désigne donc un État constitué soit par suite de la sécession d'une partie du territoire métropolitain d'un État existant, soit par suite de la sécession ou de l'accession à l'indépendance d'une colonie ; mais elle ne peut s'appliquer à un État constitué à la suite d'une union d'États, de la fédération d'un État avec un État déjà existant, de la cessation de la protection accordée à un État protégé, ou de l'accession à l'indépendance d'un territoire sous tutelle ou sous mandat. La raison pour laquelle le Rapporteur spécial propose de donner cette acception particulière à l'expression « nouvel État » au stade actuel des travaux est qu'il souhaite n'aborder que plus tard l'examen du cas des nouveaux États pour lesquels la succession revêt une forme particulière qui *peut* justifier l'application de règles différentes. Après avoir étudié de près la question, la Commission pourra conclure ou non que les États qui naissent d'autres formes particulières de succession sont à certains égards soumis à des principes différents de ceux qui valent pour un nouvel État, dans l'acception la plus stricte de cette expression. Aux fins de l'étude, toutefois, il semble utile, voire indispensable, de déterminer en premier lieu quels sont les principes fondamentaux applicables aux « nouveaux États » *stricto sensu* avant d'étudier les incidences éventuelles des facteurs particuliers intervenant dans certains cas de succession.

10. Il est donc dans la logique de l'économie du projet d'articles que la première partie contienne certaines dispositions générales, la deuxième partie les règles fondamentales applicables aux nouveaux États en ce qui concerne la succession en matière de traités, et la troisième partie les règles particulières qu'il convient de prévoir dans certains cas de succession découlant, par exemple, d'une union d'États, de la fédération d'un État avec un État déjà existant, de la cessation de la protection accordée à un État protégé, et de l'accession à l'indépendance d'un territoire sous tutelle ou sous mandat. Si la Commission parvient à la conclusion que certains de ces cas particuliers — par exemple celui des territoires sous tutelle ou sous mandat — ne sont pas fondamentalement différents du cas des « nouveaux États », tels qu'ils sont définis ici, elle décidera peut-être de réviser la définition de l'expression « nouvel État ». Mais, pour la commodité de l'étude, il semble qu'il y ait avantage au stade actuel des travaux à adopter pour la présentation du projet d'articles un plan logique qui permette d'abord d'énoncer les règles applicables aux nouveaux États *stricto sensu* dans la deuxième partie, les autres cas de succession étant ensuite examinés successivement dans la troisième partie. Enfin, toutes les questions non encore réglées pourront faire l'objet d'une dernière partie.

11. Bien que le corps du présent rapport commence en principe aux articles contenus dans la deuxième partie, il est nécessaire d'expliquer d'abord le sens de trois autres expressions employées dans le projet. En conséquence, le texte du projet d'articles et commentaires s'ouvre sur trois dispositions destinées à compléter l'article 1er, relatif aux expressions employées.

II. — Texte du projet d'articles et commentaires

Article premier. — Expressions employées

[DISPOSITIONS SUPPLÉMENTAIRES]

Aux fins des présents articles :

...

d) L'expression « Convention de Vienne » désigne la Convention sur le droit des traités adoptée à Vienne le 22 mai 1969;

e) L'expression « nouvel État » s'applique au cas de succession dans lequel un territoire qui faisait antérieurement partie d'un État existant est devenu un État indépendant;

[*f*) Les expressions « notifier sa succession » et « notification de succession » s'appliquent à toute notification ou communication concernant un traité adressée aux parties par un État successeur, directement ou par l'intermédiaire d'un dépositaire, par laquelle ledit État successeur déclare qu'il se considère lié par le consentement exprimé par son prédécesseur à être lié par le traité en ce qui concerne le territoire qui fait l'objet de la succession.]

f) Les expressions « notifier sa succession » et « notification de succession » s'appliquent à toute notification ou communication concernant un traité faite par un État successeur par laquelle, se fondant sur la situation juridique de l'État prédécesseur en tant que partie à un traité multilatéral, État contractant ou signataire du traité, cet État successeur exprime son consentement à être lié par le traité *.

Commentaire

1) « Convention de Vienne » — L'importance que revêtent les dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités en tant que partie intégrante

* Ce nouveau texte de l'alinéa *f*, ainsi que le commentaire y relatif (voir ci-après paragraphe 3 *bis*), a été présenté par le Rapporteur spécial dans le document multicopié A/CN.4/224/Add.1, en date du 27 mai 1970.

du fondement juridique du présent projet a été soulignée dans les paragraphes 4 à 6 de l'introduction au présent rapport. Il est vrai que cette convention n'est pas encore entrée en vigueur et qu'elle ne prendra effet que trente jours après le dépôt du trente-cinquième instrument de ratification ou d'adhésion. Il est également vrai que, d'une manière générale, l'absence, dans les conventions de codification, de références à d'autres instruments peut parfois favoriser dans une certaine mesure la ratification de ces conventions par les États ou l'adhésion des États à celles-ci. Il est néanmoins nécessaire, lorsqu'on procède à la codification des règles de la succession en matière de traités, de pouvoir se référer à un inventaire suffisamment précis et bien accepté des règles qui constituent le droit général des traités ; à cet égard, le seul instrument qui réponde à ces conditions est la Convention sur le droit des traités adoptée à Vienne le 22 mai 1969. La Commission enlèverait véritablement toute valeur à ses travaux si elle ne prenait pas comme base nécessaire de ses travaux de codification de la matière en cause les dispositions de cette convention. En outre, on pourra parfois, en se référant aux dispositions pertinentes de la Convention de Vienne — comme par exemple à l'article 9 du présent projet, relatif à la succession en matière de réserves aux traités multilatéraux —, simplifier considérablement la rédaction des articles. Le Rapporteur spécial a donc jugé approprié, à ce stade des travaux tout au moins, de se référer aux dispositions pertinentes de cette convention lorsque cela permettait d'alléger le présent projet. Étant donné qu'il existe à l'heure actuelle plusieurs conventions de Vienne, il semble souhaitable, afin de ne pas avoir à employer le titre complet de la convention chaque fois qu'il sera nécessaire de s'y référer, de préciser à l'article 1er que, aux fins des présents articles, l'expression « Convention de Vienne » désigne la Convention sur le droit des traités adoptée à Vienne le 22 mai 1969.

2) « Nouvel État » — Les raisons qui ont poussé le Rapporteur spécial à donner, dans le présent projet, une acception technique à l'expression « nouvel État » ont déjà été exposées aux paragraphes 9 et 10 de l'introduction. On a également expliqué dans ces paragraphes le sens particulier dans lequel cette expression devait être entendue dans le projet. Elle désigne un État né d'une succession à l'occasion de laquelle *un territoire qui faisait antérieurement partie d'un État existant* est devenu un État indépendant. Cette définition couvre les cas de sécession d'une partie du territoire métropolitain d'un État existant et de sécession ou d'accession à l'indépendance d'une colonie, mais elle exclut les cas d'union d'États, de fédération d'un État avec un État existant, et d'accession à l'indépendance d'un territoire sous tutelle ou sous mandat ou d'un État protégé.

3) « Notifier sa succession » et « notification de succession » — Ces expressions s'appliquent à l'acte par lequel un État successeur exprime et manifeste sur le plan international son consentement à être lié par le consentement exprimé par son prédécesseur à être lié par le traité en ce qui concerne le territoire qui fait l'objet de la succession. A la différence de la ratification, de l'adhésion, de l'acceptation et de l'approbation, la notification de succession n'exige pas nécessairement le dépôt d'un instrument. La procédure à suivre pour la notification de succession est traitée en détail à l'article 11 ; toutefois, en général, il suffit d'une notification ou d'une communication contenant la déclaration de volonté requise de l'État successeur.

3 *bis*) La raison de la modification apportée à l'alinéa *f* est que la définition des expressions « notifier sa succession » et « notification de succession » n'y était pas assez large pour s'appliquer au cas où un nouvel État ratifie un traité que l'État prédécesseur avait signé, mais non ratifié, avant la succession. Il s'agit, il est vrai, d'un cas douteux, et il appartiendra à la Commission de décider si elle veut ou non en faire mention. Toutefois, vu que dans l'article 8 le Rapporteur spécial a suggéré, à titre d'essai, que l'on admette la ratification par l'État successeur de la signature de l'État prédécesseur, il doit formuler l'alinéa *f* de l'article 1er en termes assez larges pour englober ce cas. La formule révisée qu'il propose pour l'alinéa *f* tient compte du cas particulier de la ratification ayant pour base la signature de l'État prédécesseur ; pour simplifier le libellé, les expressions « État contractant » et « partie » sont prises dans le sens qui leur est donné dans la Convention de Vienne (art. 2, al. *f* et *g*).

DEUXIÈME PARTIE. — NOUVEAUX ÉTATS

Article 5. — Traités prévoyant la participation de nouveaux États

1. Un nouvel État devient partie à un traité en son nom propre :

a) Si le traité lui en reconnaît expressément le droit en cas de succession ; et

b) Si ledit État manifeste son consentement à être lié par le traité conformément aux dispositions de celui-ci et de la Convention de Vienne.

2. Lorsqu'un traité dispose qu'en cas de succession l'État successeur sera partie au traité ou sera réputé partie au traité, un nouvel État ne devient partie au traité en son nom propre que s'il donne par écrit son consentement exprès à cet effet.

Commentaire

1) Comme on l'a déjà noté dans le commentaire relatif à l'article 3, certains traités contiennent des clauses visant à réglementer à l'avance l'application du traité en cas de « succession ». Les clauses de ce genre sont peu nombreuses et figurent surtout dans les traités multilatéraux.

2) C'est ainsi par exemple que l'alinéa *c* du paragraphe 5 de l'article XXVI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947 (tel qu'il a été modifié par le Protocole de 1955) dispose :

> Si un territoire douanier pour lequel une partie contractante a accepté le présent Accord jouit d'une autonomie complète dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions qui font l'objet du présent Accord, ou s'il acquiert cette autonomie, *ce territoire sera réputé partie contractante sur présentation de la partie contractante responsable qui établira les faits susvisés par une déclaration* * [7].

[7] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 278, p. 205.

Cette clause, qui figurait dans le texte initial de l'Accord général [8], semble y avoir été insérée en vue de permettre à certains territoires autonomes *dépendants* de devenir séparément parties contractantes au GATT, et non pour fournir aux *États nouvellement indépendants* [9] un moyen de continuer d'être parties au GATT. En fait, cependant, c'est en utilisant la procédure indiquée dans cette clause que la grande majorité des États nouvellement indépendants sont devenus parties au GATT. En outre, les parties contractantes ont jugé souhaitable de compléter cette clause par une procédure additionnelle d' « application provisoire », analogue à celle que l'on trouve dans les déclarations unilatérales étudiées dans le commentaire relatif à l'article 4. C'est ainsi que, par une recommandation du 1er novembre 1957, les parties contractantes ont institué une procédure en vertu de laquelle : *a*) l'État antérieurement responsable du territoire informerait le Secrétaire exécutif du GATT de l'accession du territoire à l'autonomie complète dans la conduite de ses relations commerciales extérieures ; *b*) les parties contractantes fixeraient « une période raisonnable » durant laquelle elles continueraient, sous réserve de réciprocité, d'appliquer en fait l'Accord général dans leurs relations avec ce territoire ; *c*) la participation du territoire au GATT pourrait faire l'objet d'une présentation à toute date antérieure à la fin de la période d'application de fait. Une autre recommandation, en date du 18 novembre 1960, reconnaissait explicitement que les États nouvellement indépendants devraient « disposer d'un certain temps pour étudier leur politique commerciale future et la question de leur position vis-à-vis de l'Accord général », et fixait à deux ans la période d'application de fait. Par la suite, cette période a fait l'objet de plusieurs prolongations, jusqu'à ce qu'une recommandation du 11 novembre 1967 prévoie une application de fait, sous réserve de réciprocité, sans limite de temps précise [10].

3) Au total, cinq États nouvellement indépendants sont devenus parties contractantes à l'Accord général, en vertu de l'alinéa *c* du paragraphe 5 de l'article XXVI, sur simple présentation de l'État prédécesseur, suivie d'une déclaration des parties contractantes à la date considérée, et vingt-quatre autres sont devenus parties contractantes sur présentation et déclaration précédées d'une période d'application provisoire de fait. Huit autres États nouvellement indépendants assurent une application de fait de l'Accord général, conformément aux recommandations, en attendant de décider s'ils souhaitent devenir parties contractantes [11]. Il convient d'ajouter que les États qui deviennent parties contractantes à l'Accord général en vertu de l'alinéa *c* du paragraphe 5 de l'article XXVI sont réputés avoir tacitement accepté de devenir également parties aux traités multilatéraux subsidiaires du GATT rendus applicables à leurs territoires avant l'indépendance.

4) Un autre exemple est fourni par le paragraphe 6 de l'article XXII du Deuxième Accord international sur l'étain (1960), qui dispose :

> Tout État ou territoire dont la déclaration de participation séparée a été faite par un gouvernement contractant en vertu de l'article III ou du paragraphe 2 du présent article *sera, dès qu'il deviendra un État indépendant, considéré comme un gouvernement contractant* *, et les dispositions du présent accord s'appliqueront au gouvernement de cet État *comme s'il s'agissait d'un gouvernement contractant originaire participant déjà au présent accord* * [12].

Prise à la lettre, cette clause semblerait indiquer que l'État nouvellement indépendant deviendrait automatiquement une partie contractante séparée. Cependant, il a été confirmé par le dépositaire, par l'intermédiaire du Secrétariat, que les nouveaux États qui sont devenus parties à l'Accord de 1960 [13] ne le sont pas devenus en vertu du paragraphe 6 de l'article XXII. De même, et bien que le Troisième Accord international sur l'étain (1965) [14] contienne également, au paragraphe 6 de l'article XXV, une clause qui semble prévoir la participation automatique, aucun État n'est, selon le dépositaire, devenu partie à l'accord en vertu de cette clause.

5) Le paragraphe 1 de l'article XXI de l'Accord de 1960 sur l'étain présente également un certain intérêt à l'égard de la question envisagée ici. Cette disposition prévoyait que l'accord serait ouvert jusqu'au 31 décembre 1960 à la signature « des gouvernements représentés à la session [15] », parmi lesquels se trouvaient la République démocratique du Congo et le Nigéria, qui sont tous deux devenus indépendants avant l'expiration de la période prescrite pour les signatures. Ces deux nouveaux États ont alors signé l'accord en vertu du paragraphe 1 de l'article XXI, et sont ultérieurement devenus parties à l'accord par dépôt de leurs instruments de ratification. Il semble donc que tous deux aient préféré suivre cette procédure plutôt que d'invoquer la disposition relative à la participation automatique figurant au paragraphe 6 de l'article XXII. Le cas du Ruanda-Urundi montre également que, dans l'intention des auteurs, la disposition relative à la participation automatique ne devait pas être prise à la lettre. La Belgique, qui avait signé l'accord au nom du Ruanda-Urundi en même temps que pour elle-même, avait ensuite expressément limité son instrument de ratification à la Belgique, afin de laisser les deux territoires qui composaient le Ruanda-Urundi libres de prendre leurs propres décisions. Après leur accession à l'indépendance, le Rwanda et le Burundi n'ont pris aucune mesure pour établir leur participation à l'accord et ne sont pas considérés comme y étant parties [16].

---

[8] Elle constituait à l'origine la dernière phrase du paragraphe 4 de l'article XXVI de l'Accord général. Elle est devenue l'alinéa *c* du paragraphe 4 de cet article en vertu du protocole du 13 août 1949, puis l'alinéa *c* du paragraphe 5 en vertu d'un autre protocole, daté de 1955, entré en vigueur le 7 octobre 1957. (Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 73, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, note 548.)

[9] Les territoires visés étaient la Birmanie, Ceylan et la Rhodésie du Sud. (*Ibid.*, note 549.)

[10] Pour des indications détaillées sur ces recommandations : *ibid.*, p. 74 et 75, par. 321 à 325.

[11] *Ibid.*, p. 76 à 81, par. 332 à 350.

[12] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 403, p. 77.

[13] République démocratique du Congo et Nigéria (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 403, p. 4, 115 et 116).

[14] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 616, p. 317.

[15] *Ibid.*, vol. 403, p. 71.

[16] Renseignements communiqués par le Secrétariat.

9) L'Accord international de 1962 sur le café prévoit lui aussi le cas où un territoire accéderait au statut d'État indépendant, mais il envisage la question plutôt en termes d'un *droit* conféré au nouvel État, qui peut devenir partie à l'accord après son accession à l'indépendance si tel est son désir. C'est ainsi que l'article 67, après avoir autorisé, au paragraphe 1, l'extension de l'application de l'accord aux territoires dépendants, stipule au paragraphe 4 :

> Le gouvernement d'un territoire auquel l'Accord s'appliquait en vertu du paragraphe 1 du présent Article et qui est par la suite devenu indépendant *peut, dans les 90 jours de son accession à l'indépendance, notifier au Secrétaire général des Nations Unies qu'il a assumé les droits et les obligations d'une partie contractante à l'Accord* *. Dès réception de cette notification, il devient partie à l'Accord [17].

Aucun territoire, après être devenu un État indépendant, n'a exercé son droit de notifier au Secrétaire général (qui est le dépositaire de l'accord) qu'il avait assumé la qualité de partie contractante distincte. Des deux États qui remplissaient les conditions requises pour pouvoir invoquer les dispositions du paragraphe 4, l'un — la Barbade — a si catégoriquement reconnu avoir le droit de devenir partie en vertu de ce paragraphe qu'il a notifié au Secrétaire général, en se référant expressément au paragraphe 4 de l'article 67, sa décision de *ne pas* assumer les droits et obligations d'une partie contractante. L'autre — le Kenya — a laissé expirer le délai de 90 jours et n'est devenu partie à l'accord que trois ans après la date de son accession à l'indépendance, en déposant un instrument d'adhésion.

7) Tout comme l'Accord de 1960 sur l'étain, l'Accord de 1962 sur le café stipule dans ses dispositions finales — article 62 — qu'il sera ouvert à la signature du gouvernement de tout État qui, avant son accession à l'indépendance, était représenté à la conférence en qualité de territoire dépendant. L'Ouganda, l'un des territoires qui était ainsi représenté, a accédé à l'indépendance avant l'expiration du délai prescrit pour les signatures, et cet État est devenu dûment partie à l'accord, en le signant d'abord [18], puis en le ratifiant [19].

8) Il semble que le seul autre traité multilatéral comportant une clause analogue soit encore un accord sur un produit de base : l'Accord international de 1968 sur le sucre [20], dont le paragraphe 2 de l'article 66 est rédigé sensiblement dans les mêmes termes que le paragraphe 4 de l'article 67 de l'Accord de 1962 sur le café. L'accord précédent sur le sucre (conclu en 1958) ne contenait pas cette clause, et l'accès à l'indépendance de territoires dépendants auxquels l'application de l'accord avait été étendue avait donné naissance à des difficultés [21]. Le nouvel Accord sur le sucre est toutefois trop récent pour que la clause du paragraphe 2 de l'article 66 ait pu être mise à l'épreuve dans la pratique.

9) En dehors du GATT et des divers accords sur les produits de base qui ont été examinés dans les paragraphes précédents, il ne semble pas y avoir d'autres traités multilatéraux contenant des dispositions qui permettent aux territoires dépendants de devenir parties à l'instrument considéré après leur accession à l'indépendance.

10) A la connaissance du Rapporteur spécial, il n'y a qu'un seul exemple d'accord bilatéral comportant une clause prévoyant la participation future d'un territoire après son accession à l'indépendance ; il s'agit de l'accord entre le Royaume-Uni et le Venezuela conclu à Genève en 1966 [22], peu de temps avant l'accession à l'indépendance de la Guyane britannique, et qui traite du « différend » entre le Royaume-Uni et le Venezuela relatif à la frontière entre le Venezuela et la Guyane britannique. Cet accord, qui précisait dans son préambule que le Royaume-Uni l'avait signé « en consultation avec le Gouvernement de la Guyane britannique » et en tenant compte du fait que celle-ci devait bientôt accéder à l'indépendance, disposait dans son article VIII :

> Lors de l'accession de la Guyane britannique à l'indépendance, *le Gouvernement guyanais deviendra partie au présent Accord* *, à côté du Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et du Gouvernement vénézuélien [23].

Avant l'indépendance, l'accord a été officiellement approuvé par la Chambre d'assemblée de ce que l'on appelait encore à ce moment-là la « Guyane britannique ». En outre, lorsque le Venezuela a notifié au Secrétaire général l'entrée en vigueur de cet accord entre lui-même et le Royaume-Uni, il a appelé l'attention sur la disposition de l'article VIII selon laquelle le Gouvernement guyanais deviendrait partie à l'accord après l'accession de ce territoire à l'indépendance. De fait, la Guyane est devenue indépendante quelques semaines plus tard, et dès lors le Venezuela et la Guyane ont considéré cette dernière comme étant une troisième partie contractante distincte à l'Accord de Genève.

11) La pratique des États examinée dans les paragraphes précédents donne à penser qu'il convient d'énoncer deux règles dans l'article. La première est formulée au paragraphe 1, qui vise les cas où un traité prévoit le droit d'un État successeur de devenir partie en cette qualité à ce traité, soit par signature et ratification, soit par simple notification ou par toute autre procédure. Ces cas semblent relever du principe posé à l'article 36 de la Convention de Vienne, qui concerne les traités prévoyant des droits pour des États tiers. Mais il est évident qu'un État successeur, qu'il doive ou non être considéré comme un État tiers par rapport au traité, peut exercer le droit, que le traité lui-même lui confère expressément, d'y devenir partie. Il est également évi-

---

[17] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 469, p. 239. Ces dispositions sont reprises au paragraphe 4 de l'article 65 de l'Accord de 1968 sur le café.

[18] *Ibid.*, p. 389.

[19] Voir *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.69.V.5), p. 327.

[20] Voir *Conférence des Nations Unies sur le sucre, 1968 - Actes de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.69.II.D.6), annexe III.

[21] Voir D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, University Press, 1967, vol. II, p. 201 et 202.

[22] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 561, p. 321.

[23] *Ibid.*, p. 330.

dent que l'exercice de ce droit serait soumis à toutes conditions de procédure ou autres prescrites par le traité en question et par les règles générales de droit touchant la conclusion des traités qui sont énoncées dans la Convention de Vienne.

12) La deuxième règle, formulée au paragraphe 2 de l'article, concerne les cas où un traité entend stipuler que, si une succession se produit, l'État successeur deviendra — ou sera réputé devenir — automatiquement une partie contractante distincte au traité. Dans ces cas, la disposition du traité ne se borne pas à conférer à l'État successeur le *droit* de devenir partie; elle tend également, semble-t-il, à créer pour l'État successeur l'*obligation* de se considérer lui-même partie contractante. En d'autres termes, ces cas semblent relever de l'article 35 de la Convention de Vienne, qui concerne les traités prévoyant des obligations pour des États tiers. Aux termes de cet article, l'obligation envisagée par le traité ne naît pour un État tiers que si celui-ci l'accepte expressément par écrit. La question qui se pose est donc de savoir s'il faut faire intervenir le fait que le traité était auparavant applicable au territoire de l'État successeur lorsque ce territoire était aux mains de son prédécesseur. Sous réserve d'une seule exception possible, le Rapporteur spécial estime que la règle générale posée par l'article 6 devrait prévaloir. Cela signifierait que l'État successeur serait considéré comme n'étant aucunement tenu de devenir partie à un traité conclu par son prédécesseur et qu'il ne serait lié par ce traité qu'à condition d'y avoir expressément consenti par écrit. L'exception possible concerne le cas où le territoire jouit déjà d'un certain degré d'autonomie au moment où le traité est conclu et où ses représentants ont été consultés au sujet de sa future participation au traité après l'accession à l'indépendance; c'est le cas, par exemple, de l'Accord conclu à Genève en 1966 entre le Royaume-Uni et le Venezuela (voir ci-dessus par. 10). S'il est évident, dans ce cas particulier, que les représentants de la population du territoire ont réellement été consultés, cela peut apparaître moins clairement dans d'autres cas. En conséquence, on peut juger préférable d'exiger dans tous les cas une manifestation du consentement subséquent de l'État successeur, et telle est la règle proposée au paragraphe 2 de l'article 5.

Article 6. — Règle générale en ce qui concerne les obligations d'un nouvel État à l'égard des traités conclus par son prédécesseur

Sous réserve des dispositions des présents articles, un nouvel État n'est pas lié par un traité du seul fait que ce traité a été conclu par son prédécesseur et était en vigueur à l'égard de son territoire à la date de la succession. Il n'a pas non plus l'obligation de devenir partie à un tel traité.

Commentaire

1) La question de la succession d'un État aux traités conclus par son prédécesseur se présente sous deux aspects : *a*) l'État successeur a-t-il l'*obligation* de continuer à appliquer ces traités à son territoire après la succession? *b*) l'État successeur a-t-il le *droit* de se considérer lui-même partie à ces traités en son nom propre après la succession? De nombreux auteurs semblent étudier ces deux aspects de la succession en matière de traités comme s'il s'agissait d'un seul et même problème. Il est vrai que si un État successeur devait être considéré comme étant automatiquement lié par les obligations conventionnelles de son prédécesseur, la réciprocité exigerait qu'il puisse également invoquer les droits découlant des traités en question. De même, si un État successeur devait avoir le droit de se considérer partie aux traités conclus par son prédécesseur et se prévalait de ce droit, il devrait également, à titre de réciprocité, être soumis aux obligations découlant desdits traités. Toutefois, la réciprocité ne va pas jusqu'à exiger que, si un État est *en droit* de se considérer partie à un traité, il soit pour autant *tenu* de le faire. Ainsi, un État qui signe un traité sujet à ratification a le droit de devenir partie à ce traité, mais ce n'est pas pour lui une obligation. En résumé, la question de savoir si un nouvel État indépendant est *tenu* de se considérer lui-même partie aux traités conclus par son prédécesseur est, sur le plan juridique, complètement différente de la question de savoir si cet État est *en droit* de se considérer ou de se constituer partie à ces traités. Il est bien évident que, si un État nouvellement indépendant est juridiquement tenu de se considérer lié par les traités de son prédécesseur, la question de savoir s'il a le droit de revendiquer la qualité de partie audit traité ne se pose plus. Il s'agit donc avant tout de savoir si le droit international général reconnaît l'existence d'une obligation juridique de ce genre, et c'est ce point que l'article 6 a pour objet de préciser.

2) Un auteur moderne [24], spécialiste du droit des traités, considère qu'en matière de traités un État nouvellement constitué « fait table rase », sauf pour ce qui est des obligations « locales » ou « réelles » :

> Bien que certaines sources, de caractère plus diplomatique que juridique, démentent cette façon de voir, il semble qu'en règle générale un État nouvellement constitué qui ne résulte pas d'un démembrement politique et qui ne peut pas être objectivement considéré comme assurant la continuité politique avec un État prédécesseur quelconque fait table rase en matière d'obligations conventionnelles, exception faite des obligations qu'il peut accepter en contrepartie de sa reconnaissance par d'autres États, ou pour tout autre raison, et exception faite également des obligations purement locales ou réelles de l'État qui exerçait précédemment sa souveraineté sur le territoire du nouvel État [25].

A l'appui de cette façon de voir, l'auteur cite notamment la pratique suivie lors de l'accession à l'indépendance des États-Unis d'Amérique, des républiques hispano-américaines, de la Belgique, de la Pologne, de la Tchécoslovaquie, de la Finlande, des États baltes, du Panama et du Pakistan. Dans un chapitre séparé, il traite de cas plus récents d'accession d'anciens territoires dépendants à la personnalité internationale, sans en tirer de conclusions bien arrêtées quant au droit applicable. L'opinion exprimée dans le passage reproduit plus haut, à

[24] A. D. McNair, *The Law of Treaties : British Practice and Opinions*, Oxford, Clarendon Press, 1961, éd. rev., p. 600 à 606.

[25] *Ibid.*, p. 601.

savoir qu'un nouvel État « fait table rase en matière d'obligations conventionnelles », est généralement considérée comme étant la position « traditionnelle » acceptée par la majorité des auteurs [26], tout au moins jusqu'à une date très récente.

3) Pour ce qui est des nouveaux États issus d'un processus unilatéral de « sécession », il semble que la pratique des États, telle qu'elle se dégage des sources publiées, sanctionne généralement le point de vue traditionnel [27]. Les principaux précédents habituellement cités sont ceux qui ont déjà été mentionnés au paragraphe précédent. La déclaration ci-après, dans laquelle le Royaume-Uni définit son attitude à l'égard de la position adoptée par la Finlande à propos des traités conclus par la Russie et applicables à la Finlande avant l'indépendance de cette dernière, est particulièrement nette :

> Je suis informé que, lorsqu'un nouvel État est constitué par une partie d'un ancien État, le nouvel État ne succède pas aux traités conclus par l'ancien État, encore que les obligations assumées par ce dernier dans des domaines tels que la navigation fluviale, qui ont le caractère de servitudes, soient normalement transmises au nouvel État. Aucun traité n'est donc en vigueur entre la Finlande et ce pays [28].

La même conception du droit s'exprime dans l'avis juridique émis en 1947 par le Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies au sujet de la situation du Pakistan par rapport à la Charte des Nations Unies. Dans cet avis, partant de l'hypothèse qu'il s'agissait, en l'occurrence, d'un cas où une partie d'un État existant se détachait de cet État pour devenir un nouvel État [29], le Secrétariat de l'Organisation déclarait :

> Le territoire qui se détache, le Pakistan, sera un nouvel État, qui n'aura pas les droits et obligations conventionnels de l'ancien État, et qui ne possédera évidemment pas la qualité de Membre des Nations Unies.

> En droit international, la situation est analogue à ce qui s'est produit quand l'État libre d'Irlande s'est séparé de la Grande-Bretagne ou la Belgique des Pays-Bas. Dans ces cas, la partie qui s'est détachée a été considérée comme un nouvel État; la partie restante a subsisté comme État, avec la totalité des droits et devoirs qu'il avait auparavant [30].

4) Le raisonnement du Secrétariat a été vivement critiqué par un auteur moderne spécialiste de la succession d'États, qui souligne que la succession aux traités multilatéraux en général et la succession aux droits et obligations découlant de la qualité de membre d'une organisation internationale constituent des questions distinctes et qu'on ne fait « qu'aggraver une erreur déjà commise » en invoquant l'opinion juridique du Secrétariat comme précédent en faveur du principe de la « table rase » [31]. Il est vrai que la question de la succession à l'acte constitutif d'une organisation internationale comprend un élément supplémentaire, qui fait défaut dans le cas d'un traité multilatéral ordinaire, à savoir l'acquisition de la qualité de membre de l'organisation et l'application des règles de celle-ci en matière d'admission. Cette différence ressort clairement des études du Secrétariat sur la succession d'États aux traités multilatéraux [32]. Toutefois, l'auteur de cette critique semble perdre de vue le fait qu'en 1947 la pratique concernant les traités multilatéraux était loin d'avoir atteint le degré de développement qui est le sien aujourd'hui. En ce qui concerne les instruments constitutifs, il fallait d'abord répondre à une question préliminaire fondamentale : un nouvel État, constitué à partir d'un territoire qui faisait précédemment partie d'un État Membre et était donc soumis aux dispositions du traité et au régime de l'organisation, doit-il être considéré comme ayant automatiquement le droit de devenir partie au traité par voie de succession et, partant, comme étant déjà membre de l'organisation, ou bien doit-il, du simple fait de sa qualité de nouvel État, être considéré comme n'ayant pas automatiquement le droit de devenir partie audit traité et, partant, comme étant soumis à l'application des clauses du traité relatives à la participation à celui-ci ainsi qu'à la procédure d'admission à l'organisation? A l'heure actuelle, on peut conclure de la pratique suivie par les États et les organisations que, dans le cas de nombreux traités multilatéraux, un nouvel État constitué par une fraction du territoire d'un État partie à un traité a le droit de se considérer lui-même partie audit traité, mais que telle n'est pas la règle dans le cas des traités constitutifs d'organisations internationales. Mais, en 1947, la réponse à cette question préliminaire n'était pas encore arrêtée et il était parfaitement logique que le Secrétariat se demande si, en partant de l'hypothèse que le Pakistan était un « nouvel État », il convenait de reconnaître automatiquement à celui-ci le droit de devenir, par voie de succession, partie à la Charte *considérée comme un traité*. La réponse donnée à cette question par le Secrétariat — à savoir que le Pakistan, en qualité de nouvel État, ne jouissait d'*aucun*

---

[26] La position de C. W. Jenks (*British Year Book of International Law, 1952* (Londres) 1953, vol. 29, p. 116 et 117) selon laquelle l'opinion de McNair diffère sensiblement de celle de la majorité des auteurs ne semble pas justifiée. Voir par exemple : W. E. Hall, *A Treatise on International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1924, 8e éd., p. 114 et 115; L. Oppenheim, *International Law : A Treatise*, 8e éd. [Lauterpacht], Londres, Longmans, Green and Co., 1955, p. 167; J. L. Brierly, *The Law of Nations*, Oxford, Clarendon Press, 1963, 6e éd., p. 153 et 154; F.F. Martens, *Traité de droit international*, Paris, Librairie Marescq aîné, 1883, t. I, par. 68; P. Fauchille, *Traité de droit international public*, Paris, Rousseau et Cie, 1922, t. I, p. 347 et 348; H. Wheaton, *Elements of International Law*, 8e éd. de 1866 par R. H. Dana, Oxford, Clarendon Press, 1936; C. G. Fenwick, *International Law*, New York et Londres, The Century Company, 1924, p. 118 et 119; K. Strupp, *Éléments du droit international public : universel, européen et américain*, Paris, Rousseau et Cie, 1927, p. 57 et 58; A. Cavaglieri, « Effets juridiques des changements de souveraineté territoriale », *Revue de droit international et de législation comparée* (Bruxelles), IIIe série, t. XV, 1934, p. 219 à 248; S. Kiatibian, *Conséquences juridiques des transformations territoriales des États sur les traités*, Paris, A. Giard et E. Brière, édit., 1892; A. Ross, *A Textbook of International Law*, Londres, Longmans, Green and Co., 1947, p. 127 à 129; D. P. O'Connell, *The Law of State Succession*, Cambridge, University Press, 1956, p. 32.

[27] Pour l'examen de la pratique suivie par les États, voir D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, University Press, 1967, vol. II, p. 90 à 100.

[28] A. D. McNair, *op. cit.*, p. 605.

[29] Hypothèse contestée par le Pakistan.

[30] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 119, doc. A/CN.4/149 et Add.1, par. 3.

[31] D. P. O'Connell, *op. cit.*, p. 185.

[32] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 1, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2.

des droits conférés à son prédécesseur par le traité — peut aujourd'hui paraître trop générale dans le cas de certains traités multilatéraux. Quoi qu'il en soit, cette réponse, qui a certainement été inspirée par la doctrine de la « table rase », confirme bien que tel était, à l'époque, le point de vue « traditionnel » et généralement accepté. Dans cette mesure, l'avis juridique du Secrétariat au sujet du cas du Pakistan n'est pas, en tant que précédent, dénué d'intérêt.

5) Les données sur la pratique des États, rassemblées dans la publication du Secrétariat *Documentation concernant la succession d'États* [33], offrent divers exemples d'application à des traités bilatéraux de la doctrine de la « table rase ». Deux de ces exemples concernent le cas du Pakistan. L'Afghanistan, d'une part, dans ses observations, invoque la doctrine de la « table rase » à propos de son différend avec le Pakistan relatif à la frontière définie dans le Traité anglo-afghan de 1921 [34]. De même, l'Argentine semble s'être fondée sur le principe de la « table rase » pour évaluer la position adoptée par le Pakistan à l'égard du Traité d'extradition anglo-argentin de 1889 [35], encore qu'elle ait accepté par la suite de considérer ce traité comme étant en vigueur entre elle et le Pakistan. Il semble également que la position prise par Israël à l'égard des traités anciennement applicables à la Palestine [36] constitue un autre exemple d'application de la doctrine de la « table rase ». Partant de l'idée qu'il était un État entièrement nouveau, Israël a décidé de ne pas reconnaître le principe de la succession automatique aux obligations conventionnelles et de procéder à l'examen des traités antérieurement conclus pour adhérer éventuellement lui-même à ceux d'entre eux qu'il considérerait appropriés.

6) L'usage de la « table rase » traduit de façon expressive et commode la notion de base selon laquelle un nouvel État aborde son existence internationale libre de toute *obligation* de continuer à appliquer les traités en vigueur à l'égard de son territoire pour la simple raison que ces traités avaient été antérieurement rendus applicables à son territoire. Cependant, même là où cette notion de base est acceptée, l'image semble à la fois trop large et trop vague pour traduire la pratique actuelle des États. Elle est trop large, en ce sens qu'elle semble indiquer que les traités antérieurs perdent toute validité à l'égard du nouvel État et ne s'appliquent plus à son territoire. Le fait même que les traités antérieurs sont souvent prolongés ou renouvelés montre que l'image de la « table rase » n'exprime pas complètement la réalité. Elle est aussi trop vague, en ce sens que l'on ne sait pas s'il faut simplement entendre par là qu'un nouvel État n'est pas *tenu* de reconnaître les traités conclus par son prédécesseur comme étant applicables à ses relations avec les autres États, ou s'il faut également entendre qu'un nouvel État n'a pas le *droit* de prétendre être ou devenir partie à l'un quelconque des traités conclus par son prédécesseur. Comme on l'a déjà fait observer (au paragraphe 1 du présent commentaire), un nouvel État peut faire table rase de toute *obligation* de continuité à l'égard des traités conclus par l'État prédécesseur, sans qu'il s'ensuive nécessairement que le nouvel État n'a pas le *droit* d'être considéré comme partie à ces traités.

7) Lorsqu'ils évoquent le principe dit de la « table rase », les auteurs semblent surtout avoir en vue l'absence de toute obligation générale pour un État successeur de se considérer lié par les traités de son prédécesseur. Du moins, comme on l'a déjà signalé, la majorité des auteurs semblent-ils soutenir l'opinion traditionnelle, renforcée par la pratique des États, selon laquelle un État nouvellement indépendant n'a aucune obligation générale de reprendre à son compte les traités de son prédécesseur antérieurement appliqués à l'égard de son territoire. Le Rapporteur spécial estime en outre, malgré certaines opinions récentes en sens contraire, qu'il ne convient pas d'établir une différence sur ce point entre les traités multilatéraux et les traités bilatéraux.

8) Il est vrai qu'un auteur [37] a présenté de solides arguments en faveur de la thèse selon laquelle un nouvel État serait automatiquement lié par les instruments multilatéraux de caractère normatif. Après avoir passé en revue la doctrine et examiné la pratique des États, et après avoir fait une distinction en ce qui concerne les instruments constitutifs d'organisations internationales, cet auteur aboutit aux conclusions suivantes :

> A l'égard des obligations découlant d'autres instruments multilatéraux de caractère normatif, une grande partie de la doctrine est contre la continuité de ces obligations, mais un nombre non négligeable d'auteurs éminents sont d'un avis contraire, et l'opinion généralement dite majoritaire est pour une large part une survivance d'une période antérieure, au cours de laquelle l'instrument multilatéral ne figurait pas encore parmi les principaux ressorts du développement du droit international dans un grand nombre de domaines; la théorie sur laquelle s'appuie cette opinion souligne à l'excès l'élément contractuel de ces instruments aux dépens de leur élément normatif, et nombreux parmi les auteurs de cette tendance sont ceux qui ont clairement conscience des difficultés de leur position. On ne peut invoquer aucune décision judiciaire, nationale ou internationale, faisant autorité en la matière, qui permette de soutenir que les instruments multilatéraux de caractère normatif doivent être considérés à cet égard de la même façon que les autres traités. La pratique des États en ce domaine est trop incertaine et trop inconstante pour pouvoir apporter une solution, mais elle a révélé à diverses reprises que les États n'ignorent pas le problème fondamental, à savoir que le développement conscient du droit international par la voie normative sera gravement compromis si les nouveaux membres de la communauté internationale sont considérés comme pouvant faire table rase des obligations découlant des traités-lois.
>
> Sur le terrain des principes juridiques, la raison d'être de la règle selon laquelle les obligations conventionnelles ne se transmettent pas à un État successeur ne vaut pas pour les obligations découlant d'instruments multilatéraux de caractère normatif. De même que les dispositions d'un traité créant des obligations locales doivent être considérées comme constatant des transferts de droits réels opérés une fois pour toutes et non pas comme des dispositions contractuelles dont l'exécution a un caractère continu, de

---

[33] Publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5.

[34] *Ibid.*, p. 2.

[35] *Ibid.*, p. 6 et 7.

[36] *Ibid.*, p. 41 et 42. Voir également *Yearbook of the International Law Commission, 1950*, vol. II, p. 206 à 218; texte français dans A/CN.4/19, p. 35 à 69.

[37] C. W. Jenks, *British Year Book of International Law, 1952* (Londres), 1953, vol. 29, p. 105 à 144.

même les obligations découlant de traités-lois devraient être considérées comme étant davantage des obligations légales que des obligations contractuelles. On admet généralement que les nouveaux membres de la communauté internationale sont liés par les règles existantes du droit international coutumier. A présent que les règles établies par les instruments multilatéraux normatifs constituent une partie très importante du droit international en vigueur, il conviendrait que les nouveaux membres de la communauté internationale se trouvent à l'égard des règles d'origine conventionnelle dans la même position qu'à l'égard des règles d'origine coutumière [38].

9) Comme on le verra à l'article 7, le Rapporteur spécial est d'avis qu'il existe réellement, et qu'il convient de faire, une différence entre les traités bilatéraux et certains traités multilatéraux quant au *droit* d'un nouvel État d'être partie à un traité conclu par son prédécesseur. Il lui semble, cependant, très difficile de soutenir qu'un nouvel État doit être considéré comme étant automatiquement soumis aux obligations découlant des traités multilatéraux de caractère normatif conclus par son prédécesseur (et applicables, bien entendu, à l'égard de son territoire). Sur le terrain des principes, l'assimilation des traités normatifs à la coutume n'est pas facile à accepter, même dans le cas où le traité consacre le droit coutumier. Il est évident que la règle posée par le traité, dans la mesure où elle reflète une règle coutumière, liera le nouvel État par son caractère de règle généralement admise de droit coutumier. Mais cela ne revient pas à dire que, parce qu'un traité multilatéral consacre la coutume, un nouvel État doit être considéré comme *conventionnellement* lié par le traité *en tant que traité*. Le nouvel État pourrait, à juste titre, demander pourquoi il devrait être davantage lié *conventionnellement* par le traité que tout autre État existant qui a choisi de ne pas devenir partie à ce traité. Un traité multilatéral général, tout en ayant un caractère normatif, peut contenir des dispositions purement conventionnelles, telles qu'une disposition relative à l'arbitrage obligatoire des différends. En bref, le fait d'être lié par un traité n'équivaut pas simplement à être lié par la règle générale contenue dans ce traité. Le nouvel État pourrait *a fortiori* poser la question ci-dessus lorsque le contenu objectif du traité a un caractère normatif et non pas un simple caractère déclaratif.

10) Quant à la pratique, on a souligné dans le commentaire de l'article 3 que, même lorsqu'un nouvel État a conclu un « accord de dévolution », le Secrétaire général ne se considère pas aujourd'hui comme automatiquement habilité à compter le nouvel État parmi les parties aux traités multilatéraux dont il est dépositaire et qui étaient applicables à l'égard du territoire du nouvel État avant son accession à l'indépendance. C'est seulement lorsqu'un nouvel État lui fait connaître son intention d'être considéré comme étant partie à un traité déterminé qu'il l'inscrit au nombre des parties à ce traité. Tel est le cas, *a fortiori*, lorsqu'un nouvel État n'a pas conclu un accord de dévolution. Le Secrétaire général adresse alors au nouvel État une lettre dans laquelle il appelle son attention sur les traités multilatéraux qui étaient antérieurement applicables à l'égard de son territoire, et ajoute :

> A ce propos, j'ai l'honneur d'appeler votre attention sur la pratique qui s'est instituée en ce qui concerne la succession des nouveaux États aux droits et obligations découlant des traités multilatéraux qui avaient été rendus applicables à leur territoire par les États antérieurement chargés de leurs relations extérieures. Conformément à cette pratique, les nouveaux États reconnaissent généralement qu'ils sont liés par ces traités en adressant au Secrétaire général une notification officielle émanant du chef de l'État, du chef du gouvernement ou du ministre des affaires étrangères. Cette notification, que le Secrétaire général, dans l'exercice de ses fonctions de dépositaire, communique à tous les États intéressés, a pour effet que le nouvel État est considéré comme partie en son nom propre au traité en question à compter de la date de l'indépendance, ce qui assure la continuité de l'application du traité sur son territoire...
>
> Le Secrétaire général vous serait reconnaissant de bien vouloir lui faire connaître la position de votre gouvernement à l'égard des traités énumérés dans la liste mentionnée ci-dessus, afin qu'il puisse en informer tous les États intéressés [39].

Encore une fois, c'est donc seulement lorsqu'il a reçu une notification précisant les intentions du nouvel État à l'égard de chaque traité particulier que le Secrétaire général l'enregistre comme partie à ce traité et en informe les autres États intéressés.

11) La pratique suivie par d'autres dépositaires semble également être fondée sur l'hypothèse qu'un nouvel État sur le territoire duquel un traité général multilatéral était applicable avant l'indépendance n'est pas automatiquement lié par le traité en sa qualité d'État successeur et qu'il est d'abord nécessaire que ce nouvel État ait fait connaître ses intentions à l'égard du traité. C'est ainsi que, à propos de la Convention de Berne de 1886 pour la protection des œuvres littéraires et artistiques et de ses actes de révision [40], le Gouvernement suisse, en qualité de dépositaire, n'a pas considéré qu'un nouvel État était tenu de demeurer partie à la convention antérieurement applicable à son territoire. Le Gouvernement suisse ne semble jamais avoir considéré un nouvel État comme étant lié par la convention sans que celui-ci ait fait connaître son intention de demeurer partie à la convention ou de le devenir. Dans un cas, dont il est fait mention au paragraphe 20 du commentaire à l'article 3 [41], le Gouvernement suisse semble avoir considéré que la conclusion d'un accord général de dévolution constitue une manifestation suffisante de la volonté d'un nouvel État. Mais c'est apparemment le seul cas où le Gouvernement suisse a agi en se fondant uniquement sur un accord de dévolution, et il semble, en général, que ce gouvernement estime nécessaire que le nouvel État ait fait connaître expressément ses intentions à l'égard des conventions de Berne. Il semble également que le Gouvernement suisse s'inspire de cette idée dans l'exercice de ses fonctions de dépositaire de la Convention de Paris de 1883 pour la protection de la propriété industrielle et des accords annexes y relatifs. Faisant le résumé de la

[38] *Ibid.*, p. 141 et 142.

[39] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 142, doc. A/CN.4/150, par. 134.

[40] *Ibid., 1968*, vol. II, p. 7 à 26, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 4 à 98.

[41] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 60, doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2. L'État intéressé était l'Indonésie, qui n'accepte pas la thèse selon laquelle son accord de dévolution implique qu'elle soit partie aux traités multilatéraux précédemment appliqués à son territoire

pratique suivie, l'étude du Secrétariat sur la succession aux traités de l'Union internationale pour la protection de la propriété industrielle, conclut en effet en ces termes : « L'application des instruments sans solution de continuité exige le consentement du nouvel État intéressé [42] .»

12) En sa qualité de dépositaire de conventions à but humanitaire, le Conseil fédéral suisse a suivi la même pratique. En dépit des objectifs humanitaires des conventions de Genève et du fait que les règles qu'elles posent relèvent du droit international général, le Conseil fédéral n'a pas considéré qu'un État ayant récemment accédé à l'indépendance devenait automatiquement partie à ces conventions du fait que son prédécesseur les avait ratifiées ou y avait adhéré. Le Conseil a attendu que l'État manifeste expressément sa volonté à l'égard de chaque convention soit par une déclaration de continuité soit par un instrument d'adhésion [43]. Dans le passé, il est vrai, le Comité international de la Croix-Rouge a incliné à considérer, pour ce qui était de la reconnaissance des sociétés de la Croix-Rouge, que les États qui accédaient à l'indépendance participaient automatiquement aux conventions de Genève du fait que leurs prédécesseurs les avaient signées et ratifiées [44]. Aux fins de ses objectifs humanitaires, le Comité international s'est efforcé également de favoriser la participation automatique des nouveaux États aux conventions de Genève. Cependant, le Comité international n'est pas le dépositaire des conventions, et il a toujours reconnu lui-même qu'il importait de veiller à ce que chaque nouvel État notifie au Conseil fédéral suisse sa « confirmation de participation » ou sa « déclaration de continuité » [45]. Au surplus, il semble que le Comité international ait récemment décidé de ne plus procéder à la reconnaissance d'une société nationale de la Croix-Rouge à moins que et jusqu'à ce que la participation du nouvel État aux conventions de Genève ait été confirmée d'une manière expresse par la communication au Conseil fédéral suisse soit d'un instrument d'adhésion soit d'une déclaration de continuité [46]. Pour ce qui est de la pratique suivie par les États eux-mêmes, nombre d'entre eux ont notifié leur acceptation des conventions de Genève sous forme d'une déclaration de continuité, tandis que d'autres ont fait connaître qu'ils reconnaissaient l'obligation d'accepter les conventions en leur qualité de successeurs aux ratifications de leurs prédécesseurs [47]. En revanche, un nombre presque aussi important de nouveaux États n'ont reconnu aucune des obligations contractées par leurs prédécesseurs, et sont devenus parties en déposant des instruments d'adhésion. Bien que, dans une communication adressée le 26 juillet 1956 au Comité international de la Croix-Rouge, le Royaume-Uni ait apparemment estimé que l'Afrique du Sud, l'Australie, le Canada, l'Inde, la Nouvelle-Zélande et la République d'Irlande devaient être considérés comme étant parties aux conventions de 1906 du simple fait que le Royaume-Uni les avaient ratifiées, il semble également que le Royaume-Uni ait reconnu à ces États, à un moment donné, le droit de répudier ces conventions si tel était leur désir [48]. De façon générale, il ne semble donc pas que la pratique suivie à l'égard des conventions de Genève révèle l'existence d'une règle coutumière de droit international emportant acceptation automatique par un nouvel État des obligations assumées par son prédécesseur dans le cadre de conventions à but humanitaire.

13) Une pratique quelque peu analogue a été suivie en ce qui concerne les conventions de La Haye de 1899 et de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, dont le Gouvernement des Pays-Bas est le dépositaire. En 1955, ce dernier a proposé au Conseil administratif de la Cour permanente d'arbitrage que certains nouveaux États, qui avaient fait partie du territoire d'une des hautes parties contractantes, soient considérées comme parties aux conventions. Le Conseil administratif a alors sollicité l'approbation des États déjà parties à ces conventions pour que cette qualité soit reconnue aux nouveaux États. Cette reconnaissance n'ayant soulevé aucune objection, le Conseil administratif a décidé de reconnaître comme parties ceux des nouveaux États *qui en exprimeraient le désir* [49]. A la suite de cette décision, douze nouveaux États au total ont demandé à être considérés comme parties à ces conventions en raison de la ratification de celles-ci par leur prédécesseur, et trois autres ont préféré y devenir parties par voie d'adhésion. Un nouvel État a déclaré expressément qu'il ne se considérait pas lié par les conventions de 1899 et de 1907, et de nombreux autres n'ont pas encore fait connaître leur intention au sujet de ces conventions. Il est vrai que, en l'occurrence, devenir partie aux conventions de La Haye signifie également participer à la Cour permanente d'arbitrage. Ici encore, toutefois, la pratique semble incompatible avec l'existence d'une règle coutumière obligeant un nouvel État à accepter les obligations contractées par son prédécesseur. Il semble qu'en l'espèce l'application de la notion de succession ait abouti à reconnaître au nouvel État le *droit* de devenir partie à l'instrument international sans chercher à lui imposer en même temps l'*obligation* de le faire.

14) La pratique des États-Unis d'Amérique, en qualité de dépositaire de traités multilatéraux, semble également fondée sur la présomption qu'un État nouvellement indépendant a le droit, mais non l'obligation, de participer à un traité multilatéral conclu par son prédécesseur [50].

15) La pratique suivie par les États semble donc en contradiction manifeste avec la thèse selon laquelle un État nouvellement indépendant a l'obligation de se

[42] *Ibid.*, *1968*, vol. II, p. 71, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 311.

[43] *Ibid.*, p. 32 à 45, par. 128 à 187.

[44] *Ibid.*, p. 47 à 49, par. 199 à 210.

[45] *Ibid.*, p. 47, par. 199.

[46] *Ibid.*, p. 49, par. 210.

[47] *Ibid.*, p. 37 à 43, par. 152 à 180.

[48] *Ibid.*, p. 39, par. 157 et 158. En fait, ces États avaient été admis à la Conférence de Genève de 1929 parce qu'ils étaient parties distinctes aux conventions de 1906. Mais il semble que cela tienne davantage aux circonstances particulières de l'évolution des anciens dominions britanniques vers l'indépendance qu'à une application voulue des principes de la succession (*ibid.*, p. 38, par. 154 à 156).

[49] *Ibid.*, p. 29, par. 113.

[50] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 224.

considérer lié par un traité général de caractère normatif qui était applicable à l'égard de son territoire avant son accession à l'indépendance. Si les traités multilatéraux généraux de caractère normatif doivent être considérés comme ne liant pas automatiquement l'État successeur, existe-t-il d'autres catégories de traités pour lesquelles le droit international oblige un État nouvellement indépendant à se considérer lié par les instruments auxquels son prédécesseur était partie ?

16) La doctrine et la pratique viennent dans une large mesure à l'appui de la thèse selon laquelle le droit international général impose une obligation de continuité aux États qui accèdent à l'indépendance en ce qui concerne certaines catégories de traités auxquels étaient parties les États prédécesseurs. Cette thèse, d'ailleurs, est à la base des accords de dévolution inspirés par le Royaume-Uni. Comme il est indiqué au paragraphe 13 du commentaire relatif à l'article 3 [51], le Royaume-Uni visait en effet, en concluant de tels accords, à s'assurer qu'il ne serait pas tenu responsable des obligations conventionnelles qui pourraient être considérées, en vertu du droit international général, comme continuant à s'attacher au territoire après l'indépendance. Cette thèse s'exprime également, avec plus de netteté encore, dans certaines déclarations unilatérales faites par divers États successeurs. Ainsi, comme le montre (en ses paragraphes 1, 4 à 6, et 17) le commentaire relatif à l'article 4 [52], la quasi-totalité des déclarations unilatérales faites par de nouveaux États anciennement administrés par le Royaume-Uni contiennent des formules qui reposent apparemment sur la présomption que, conformément aux règles du droit international coutumier, certains des traités conclus par l'État prédécesseur restent en vigueur après l'indépendance. Les déclarations du type de celles qui ont été faites par le Tanganyika et l'Ouganda, en indiquant qu'à l'expiration de la période d'application provisoire les traités conclus par l'État prédécesseur (à moins qu'ils n'aient été maintenus en vigueur ou modifiés d'un commun accord) doivent être considérés comme ayant pris fin, excluent expressément les traités pouvant, « par le jeu de l'application des règles du droit international coutumier, être considérés à tout autre titre comme encore en vigueur ». La déclaration faite par la Zambie « reconnaît », quant à elle, « qu'en vertu du droit international coutumier la Zambie a succédé, lors de son accession à l'indépendance », à de nombreux traités conclus par son prédécesseur, sans toutefois préciser quels sont ces traités. Les divers États intéressés, comme il a déjà été indiqué, ne se sont pas considérés comme étant automatiquement parties, ou comme étant automatiquement obligés de devenir parties, aux traités multilatéraux conclus par l'État prédécesseur ; en outre, il ne ressort pas de leur pratique que ces États ont agi comme s'ils se considéraient généralement liés par les traités bilatéraux conclus par l'État prédécesseur. Il semblerait donc que, en concluant des accords de dévolution ou en faisant des déclarations unilatérales, ces États successeurs sont partis du principe qu'il existe certains types *particuliers* de traités au regard desquels ils peuvent hériter des obligations conventionnelles contractées par l'État prédécesseur.

17) Ni les accords de dévolution ni les déclarations unilatérales ne précisent, en aucune manière, les catégories de traités qui font l'objet de cette présomption, et les divergences existant dans la pratique des États ajoutent également à la difficulté de les identifier avec certitude. L'explication probable est que ces États pensaient surtout aux traités qui, tant dans les commentaires des juristes que dans la pratique des États, sont le plus fréquemment considérés comme dévolus à l'État successeur et qui, selon le cas, sont qualifiés de traités « de caractère territorial [53] », ou « de disposition », ou « réels », ou « de caractère local », ou de « traités générateurs de servitudes [54] ». Cette explication semble être confirmée par les déclarations faites par le Royaume-Uni, dont l'argumentation a, dans de nombreux cas, inspiré la rédaction d'accords de dévolution et de déclarations multilatérales. La « Note on the question of treaty succession on the attainment of independence by territories formerly dependent internationally on the United Kingdom » adressée par le Commonwealth Office à l'International Law Association, par exemple, expose dans les termes ci-après l'opinion du Royaume-Uni sur le problème juridique en cause :

> Conformément aux règles du droit international coutumier, certains des droits et obligations conférés à un État par voie de traité sont automatiquement transmis au nouvel État lorsque celui-ci faisait anciennement partie d'un des territoires dont était responsable, sur le plan international, l'État partie au traité. Ces droits et obligations sont généralement définis comme étant ceux qui ont un rapport direct avec un territoire ou une partie du territoire appartenant au nouvel État (par exemple, les droits et obligations touchant les frontières et la navigation fluviale) ; toutefois, les règles du droit international en la matière ne sont pas encore bien établies et il est impossible d'énoncer avec précision les droits et obligations qui sont automatiquement transmis et ceux qui ne le sont pas [55].

Il est vrai que dans un mémoire présenté à une société savante, un conseiller juridique du Commonwealth Office semble avoir posé en des termes beaucoup plus larges le principe de la transmission des traités au nouvel

---

[51] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 57, doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2.

[52] *Ibid.*, p. 63, 64 et 65, et 67.

[53] Voir p. ex. E. J. S. Castrén, « Aspects récents de la succession d'États », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1951-I*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1952, vol. 78, p. 436 à 439 ; C. Rousseau, *Droit international public*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1953, p. 285.

[54] Voir p. ex. A. D. McNair, *op. cit.*, chap. XXXIX ; D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, University Press, 1967, vol. II, p. 12 et 13 et 231 à 291 ; K. Zemanek, « State succession after decolonization », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1965-III*, Leyde, Sijthoff, 1965, vol. 116, p. 239 à 243.

[55] International Law Association, *Buenos Aires Conference (1968) - Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors*, Londres, International Law Association, 1969, p. 619. Cf. aussi l'avis fourni à Chypre sur l'interprétation de l'article 8 du Traité concernant l'établissement de la République de Chypre (Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* [publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F. 68.V.5], p. 182 et 183).

État, du moins lorsque celui-ci a, par voie d'accord, accédé progressivement à l'indépendance :

> En premier lieu, tous les traités et accords d'application et de caractère purement locaux sont, sans réserve aucune, considérés comme demeurant pleinement en vigueur. Entrent notamment dans cette catégorie les accords relatifs à des droits réels, tels que les accords relatifs aux frontières, aux droits de passage sur les routes, les voies de chemins de fer, les cours d'eau et les ponts, etc., et autres servitudes analogues sur le territoire de l'État, les accords douaniers, tels que les accords de transit pour les marchandises en admission temporaire, et les concessions fiscales telles que les conventions visant à éviter la double imposition. Cela signifie, dans l'ensemble, que tous les traités et accords bilatéraux conclus par le Royaume-Uni avec d'autres États et applicables à l'égard du territoire dépendant intéressé, notamment les traités de commerce, les traités d'extradition, les accords relatifs à la reconnaissance réciproque des documents authentifiés et les autres instruments analogues, demeureront en vigueur [56].

A première vue, il semble que ce passage préconise la transmission automatique au nouvel État d'une gamme extrêmement variée de traités bilatéraux. Le conseiller juridique précise toutefois, dans son mémoire, qu'il s'attache plus à y définir ce qui, selon le Commonwealth Office, constitue une politique souhaitable pour un État ayant récemment accédé à l'indépendance que les obligations juridiques incombant en réalité à cet État. Quoi qu'il en soit, il ressort des paragraphes précédents que, du point de vue des obligations juridiques et non plus de la *politique* souhaitable de continuité, la pratique moderne des États ne s'accommode pas d'une conception aussi large de la succession en matière de traités. D'ailleurs, les déclarations unilatérales visées à l'article 4, que de nombreux nouveaux États ont faites et qui n'ont soulevé d'objection de la part d'aucun autre État, sont en elles-mêmes incompatibles avec cette large conception de la succession aux traités.

18) Un examen de la pratique moderne des États soulève plutôt la question de savoir s'il existe des catégories de traités au regard desquels les règles du droit international général imposent aux États qui accèdent à l'indépendance une *obligation* réelle de succéder à leur prédécesseur. Cette question, comme on l'a déjà indiqué, se pose essentiellement à propos des traités dits « réels » ou « de disposition » ou « de caractère local », dont l'étude sera abordée séparément par la suite. L'article 6 vise seulement à poser la règle générale en ce qui concerne l'*obligation* d'un État nouvellement indépendant à l'égard des traités conclus par son prédécesseur. Le Rapporteur spécial estime, quant à lui, que la règle générale qui se dégage manifestement de la pratique des États est qu'un État qui accède à l'indépendance n'est pas automatiquement tenu de succéder aux traités conclus par son prédécesseur, quels que soient les avantages pratiques que puisse comporter la continuité des relations conventionnelles. Telle est, en conséquence, la règle formulée dans l'article.

[56] Voir R. Hone, « International Legal Problems of Emergent Territories », dans *Report of International Law Conference*, Londres, The David Davies Memorial Institute of International Studies, 1960, p. 18.

Article 7. — Droit d'un nouvel État de notifier sa succession à des traités multilatéraux

Un nouvel État a le droit, en ce qui concerne tout traité multilatéral en vigueur à l'égard de son territoire à la date de la succession, de notifier aux parties qu'il se considère partie au traité en son nom propre, à moins :

a) Que le fait que le nouvel État devienne partie au traité ne soit incompatible avec l'objet et le but du traité dont il s'agit;

b) Que le traité ne soit un acte constitutif d'une organisation internationale auquel un État ne peut devenir partie que par la procédure prescrite pour l'acquisition de la qualité de membre de l'organisation;

c) Que, en raison du nombre restreint des États ayant participé à la négociation ainsi que de l'objet et du but du traité, on ne doive considérer que la participation au traité de tout autre État exige le consentement de toutes les parties.

Commentaire

1) Comme on l'a déjà souligné dans le commentaire relatif à l'article 6, la question de savoir si un nouvel État a le *droit* de se considérer comme partie aux traités conclus par son prédécesseur est, du point de vue juridique, tout à fait distincte de la question de savoir s'il a l'*obligation* de le faire. De plus, bien que la pratique moderne des États ne corrobore pas la thèse selon laquelle un nouvel État est soumis à une obligation générale de se considérer comme un successeur aux traités précédemment applicables à l'égard de son territoire, elle semble imposer la conclusion qu'un nouvel État a un *droit* général d'être partie, s'il le désire, à certaines catégories de ces traités en vertu de sa qualité d'État successeur. Il convient toutefois d'établir, à cet égard, une distinction entre traités multilatéraux et bilatéraux, car c'est seulement en ce qui concerne les premiers qu'un nouvel État semble avoir, à proprement parler, le droit de devenir partie *indépendamment du consentement des autres parties aux traités*. En outre, du fait que les traités multilatéraux ont normalement des dépositaires et impliquent des relations conventionnelles avec un certain nombre d'États, la question de la succession se présente de façon quelque peu différente en ce qui les concerne et en ce qui concerne les traités bilatéraux. Il y a aussi certains problèmes particuliers qui se posent dans le cas des traités multilatéraux, mais non dans celui des traités bilatéraux : par exemple, à propos des traités ratifiés mais non encore entrés en vigueur, des réserves, et de l'entrée en vigueur du traité entre l'État prédécesseur et l'État successeur. Il semble donc indispensable d'étudier séparément les droits des États successeurs en ce qui concerne les traités multilatéraux et en ce qui concerne les traités bilatéraux. C'est pourquoi le présent article ainsi que les trois articles suivants ne visent que des traités multilatéraux.

2) Dans le cas des traités multilatéraux généraux, le droit d'un nouvel État de devenir partie en son propre nom semble bien établi, comme en témoigne d'ailleurs

la pratique déjà examinée dans les commentaires relatifs aux articles 3, 4 et 6. Comme on l'a indiqué dans ces commentaires, chaque fois qu'un ancien territoire dépendant d'une partie à des traités multilatéraux dont le Secrétaire général est dépositaire devient un État indépendant, le Secrétaire général lui adresse une lettre l'invitant à préciser s'il se considère ou non comme étant lié par les traités en question. Cette lettre est envoyée dans tous les cas — aussi bien lorsque le nouvel État indépendant a conclu un accord de dévolution ou a fait une déclaration unilatérale d'application provisoire que lorsqu'il n'a donné aucune indication concernant sa position à l'égard des traités auxquels son prédécesseur était partie [57]. Le Secrétaire général ne consulte pas les autres parties aux traités avant d'écrire au nouvel État, et il ne s'enquiert pas non plus de l'opinion des autres parties ni n'attend leur réaction lorsqu'il leur notifie toute réponse affirmative reçue du nouvel État. Il semble donc qu'il parte de l'hypothèse que le nouvel État a le droit, s'il le désire, de notifier au dépositaire qu'il continue à participer à tout traité multilatéral général qui était applicable à l'égard de son territoire avant la succession. Qui plus est, pour autant que l'on sache, aucune partie à un traité n'a jamais contesté jusqu'ici le bien-fondé de cette hypothèse. Quant aux nouveaux États eux-mêmes, ils sont partis du principe qu'ils possèdent bien ce droit.

3) Il semble qu'il en soit de même, en général, pour les traités multilatéraux dont le dépositaire est autre que le Secrétaire général. Ainsi, la pratique suivie par le Gouvernement suisse en tant que dépositaire des conventions relatives à la protection des œuvres littéraires et artistiques et par les États intéressés semble clairement reconnaître que les États successeurs ont le droit de se considérer parties à ces traités en vertu de la participation de leur prédécesseur [58], et cela est également vrai des conventions humanitaires de Genève, dont le Conseil fédéral suisse est le dépositaire [59]. La pratique suivie en ce qui concerne les conventions multilatérales dont les États-Unis d'Amérique sont le dépositaire est également fondée sur une reconnaissance du droit de tout État nouvellement indépendant de se déclarer partie à la convention en son nom propre. Dans leur réponse à la note circulaire du Secrétaire général demandant des renseignements au sujet du processus de succession, les États-Unis ont décrit comme suit leur pratique en tant que dépositaire :

> La pratique suivie par les États-Unis, en tant que dépositaire, à l'égard des États nouvellement indépendants a été, en général, *de reconnaître le droit de ces États de se déclarer liés sans interruption par les traités multilatéraux, autres que ceux qui concernent des organisations, conclus en leur nom par l'État prédécesseur avant que le nouvel État n'accède à la pleine souveraineté* *. Les États-Unis reconnaissent de même le droit qu'a tout État nouvellement indépendant de déposer son propre instrument d'acceptation de tels traités, qui prend effet à compter de la date du dépôt du nouvel instrument [60].

Ainsi qu'on le voit, les États-Unis partent de l'hypothèse qu'un État nouvellement indépendant peut adresser au dépositaire d'un traité une déclaration de continuité dans tous les cas où il a la qualité d'État successeur. Ils reconnaissent que le nouvel État peut également avoir le droit, en vertu des clauses finales d'un traité, et tout à fait indépendamment de la situation de son prédécesseur par rapport à ce traité, de devenir partie en manifestant son consentement à être lié selon les modalités prescrites par lesdites clauses. Mais ils reconnaissent aussi que, *abstraction faite des clauses finales*, le nouvel État a le droit d'établir son statut de partie distincte au traité par l'envoi d'une notification de succession.

4) Vu la pratique actuellement suivie dans les cas de succession, il semble que la Commission soit amplement justifiée à formuler une règle reconnaissant le droit d'un État nouvellement indépendant à établir son statut de partie distincte à un traité multilatéral général par une notification de continuité ou de succession au traité. A la vingtième session de la Commission, le Rapporteur spécial avait exprimé l'avis que les États nouvellement indépendants possèdent ce droit, et certains autres membres avaient alors appuyé ce point de vue [61]. La majorité des auteurs, il est vrai, ne parlent pas — ou du moins ne font pas expressément mention — du *droit* d'un État successeur d'être considéré comme étant partie aux traités multilatéraux applicables à l'égard de son territoire avant l'indépendance [62]. La raison semble en être qu'ils concentrent leur attention sur la question de savoir si l'État successeur hérite automatiquement des droits et des obligations découlant du traité plutôt que sur la question de savoir si, du fait qu'il a la qualité d'État successeur, il peut avoir le droit, s'il le juge opportun, de devenir partie au traité en son nom propre. Dans la résolution qu'elle a adoptée sur cette question à la Conférence de Buenos Aires [63], l'International Law Association a énoncé la règle sous forme d'une présomption en vertu de laquelle un traité multilatéral demeure en vigueur entre un État nouvellement indépendant et les parties existantes à moins que le premier n'ait fait, dans un délai raisonnable après son accession à l'indépendance, une déclaration en sens contraire. En d'autres termes, cet organisme a considéré que le nouvel

---

[57] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 142, doc. A/CN.4/150, par. 133 et 134.

[58] *Ibid., 1968*, vol. II, p. 1, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et A/CN.4/200/Add.1 et 2, notamment les paragraphes 71 à 98.

[59] *Idem*, notamment les paragraphes 152 à 177.

[60] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 224.

[61] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. I, p. 132 et suiv., 965e à 968e séances. Voir aussi l'analyse du « Droit d'option portant sur la validité des traités » contenue dans un document de travail présenté par M. Bartoš à la Sous-Commission sur la succession d'États et de gouvernements de la Commission (*Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 305 et 306).

[62] A l'exception de K. Zemanek, qui analyse la pratique moderne et conclut : « La succession de fait par voie de séparation ou de sécession crée le droit de succéder par déclaration unilatérale aux conventions multilatérales normatives que l'État prédécesseur a appliquées au territoire. » (K. Zemanek, *op. cit.*, p. 232.)

[63] Résolution 1, reproduite dans *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 48, doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2, par. 15.

État avait *le droit de se délier du traité* plutôt que d'être lié par celui-ci. Même alors, la reconnaissance d'un droit à se délier d'un traité multilatéral semblerait impliquer clairement, *a fortiori*, la reconnaissance du droit à se lier par lui ; et c'est ce dernier droit qui semble au Rapporteur spécial être plus conforme tant à la pratique moderne qu'au droit général des traités.

5) La base et l'étendue précises de ce droit, ainsi que les conditions de son exercice, sont des questions plus complexes. En ce qui concerne, tout d'abord, la base de ce droit, il semble généralement admis qu'un critère essentiel du droit d'un État successeur d'hériter d'un traité est qu'il doit s'agir d'un traité qui était applicable à l'égard de son territoire à la date de la succession. Parfois ce critère est exprimé en des termes qui semblent exiger que ce traité ait été effectivement appliqué auparavant à l'égard du territoire de l'État successeur [64]. Ainsi, par exemple, la lettre que le Secrétaire général adresse aux États nouvellement indépendants pour appeler leur attention sur les traités dont il est le dépositaire contient la phrase suivante :

> A ce propos, j'ai l'honneur d'appeler votre attention sur la pratique qui s'est instituée en ce qui concerne la succession des nouveaux États aux droits et obligations découlant des traités multilatéraux qui avaient été rendus applicables à leur territoire par les États antérieurement chargés de leurs relations extérieures [65].

De fait, dans quelques cas, des États nouvellement indépendants ont déclaré qu'ils ne se considéraient pas comme liés par un traité donné pour la raison que ledit traité n'avait pas été appliqué à l'égard de leur territoire avant l'indépendance [66]. Il semble toutefois que ces États se soient davantage préoccupés d'exposer les raisons pour lesquelles ils n'acceptaient pas le traité que de soulever la question de leur *droit* de l'accepter, s'ils l'avaient souhaité. Il semble également clair que, dans sa lettre, le Secrétaire général vise les traités *applicables internationalement*, plutôt que les traités effectivement appliqués, à l'égard du territoire de l'État successeur [67]. Il convient d'ajouter que l'International Law Association a formulé ce critère comme suit : « un traité internationalement applicable, avant l'indépendance, à l'entité ou au territoire lui correspondant [68] ».

6) Cette formulation du critère semble plus exacte que celle que l'on trouve dans la lettre du Secrétaire général, et elle paraît correspondre assez précisément aux traités visés dans l'article 7. Cependant, comme on le verra dans le commentaire relatif à l'article suivant, même cette façon de formuler le critère en question ne semble pas exprimer toute la vérité. Quoi qu'il en soit, dans le cas des traités dont le Secrétaire général est le dépositaire, s'il s'agit d'un traité qui n'est pas encore entré en vigueur, le droit d'un nouvel État de notifier sa succession au traité est admis tout simplement sur la base du consentement de son prédécesseur à être lié par ce traité et il semble que même la signature d'un État prédécesseur encore soumise à ratification puisse constituer une base suffisante pour une notification de succession. Ces cas sont examinés plus en détail dans le commentaire relatif à l'article 8. Si la Commission accepte comme correctes les règles qui y sont proposées, il est évident que le véritable critère de l'habilité à hériter est, non pas le fait que le traité était effectivement en vigueur à l'égard du territoire, mais plutôt le fait que, par ses actes, l'État prédécesseur a établi un lien juridique [69], d'une certaine force entre le traité et le territoire. En d'autres termes, l'État prédécesseur doit avoir, soit fait entrer le traité en vigueur, soit manifesté son consentement à être lié, soit tout au moins signé le traité, *et dans chaque cas il doit l'avoir fait pour le territoire en question*. Dans les cas entrant dans la sphère d'application du présent article — traité en vigueur pour l'État prédécesseur à la date de la succession —, le critère pertinent est celui qu'a proposé l'International Law Association : le traité doit avoir été internationalement en vigueur à cette date à l'égard du territoire même qui constitue maintenant l'État successeur ou une partie de cet État.

7) Lorsqu'on applique ce critère, l'essentiel n'est pas de savoir si le traité est entré en vigueur *dans le droit interne du territoire* avant l'indépendance, mais plutôt de savoir si le traité, en tant que tel, était en vigueur *internationalement* à l'égard du territoire [70]. Il s'agit là simplement d'une question d'interprétation du traité et de l'acte par lequel l'État prédécesseur a manifesté son consentement à être lié. Le principe applicable ici est celui qu'énonce l'article 29 de la Convention de Vienne :

> A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, un traité lie chacune des parties à l'égard de l'ensemble de son territoire [71].

L'aperçu de la pratique suivie par le Secrétaire général en sa qualité de dépositaire, que l'on trouve dans le mémorandum du Secrétariat « La succession d'États et les conventions multilatérales générales dont le Secrétaire général est dépositaire », montre bien comment opère ce principe :

> Afin de déterminer si un traité était applicable dans le territoire, on examine d'abord les clauses du traité relatives à l'application territoriale, s'il contient des clauses de cette nature. Certains traités comportent des clauses territoriales prévoyant des

---

[64] K. Zemanek, *op. cit.*, p. 229 et 231.

[65] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 142, doc. A/CN.4/150, par. 134.

[66] Ainsi, la République démocratique du Congo a rejeté pour ce motif la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (*ibid.*, p. 135, par. 74) ; la Côte d'Ivoire a fait de même en ce qui concerne la Convention de 1953 sur les droits politiques de la femme (*ibid.*, p. 136, par. 83).

[67] Résumant la pratique du Secrétaire général sur ce point, le Secrétariat se réfère expressément aux « traités *applicables* * au territoire d'un nouvel État ». D'ailleurs, s'il en était autrement, son acceptation de « notifications de succession » à des traités multilatéraux non encore en vigueur, émanant d'États successeurs, serait inexplicable. (Voir le commentaire relatif à l'article 8.)

[68] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 48, doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2, par. 15, résolution 1.

[69] Voir les paragraphes 2 à 6 du commentaire relatif à l'article 8.

[70] A cet égard, il importe de distinguer entre l'incorporation du traité dans le droit interne du territoire et l'extension du traité, sur le plan international, au territoire. Cette distinction semble quelque peu floue dans l'étude, par ailleurs pénétrante, de K. Zemanek sur la succession d'États (K. Zemanek, *op. cit.*, p. 231 et 232).

[71] Voir *Documents de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 315.

procédures d'extension aux territoires dépendants, ce qui permet de déterminer immédiatement si le traité était applicable au territoire en question. D'autres traités sont d'une application limitée dans l'espace : par exemple, certains traités sur l'opium conclus sous les auspices de la Société des Nations sont limités aux territoires des parties situées en Extrême-Orient, et le Secrétaire général, en réponse aux demandes de certains États africains, les a informés qu'il leur était impossible de succéder ou d'adhérer à ces traités. Certains traités conclus sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies ont une portée régionale ; par exemple, la Convention relative au jaugeage et à l'immatriculation des bateaux de navigation intérieure, conclue à Bangkok le 22 juin 1956, est ouverte uniquement à l'adhésion des États situés dans le ressort géographique de la Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient, et les autres États ne peuvent pas être liés par cette convention [72].

Lorsque le traité ne contient aucune disposition relative à l'application territoriale, le Secrétaire général part du principe que, comme le stipule l'article 29 de la Convention de Vienne, le traité liait l'État prédécesseur à l'égard de l'ensemble de son territoire et, par conséquent, à l'égard de tous ses territoires dépendants [73]. Par exemple, la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et les quatre Conventions de Genève sur le droit de la mer ne contiennent aucune disposition concernant leur application territoriale, et le Secrétaire général a présumé que toute ratification de ces conventions par des États prédécesseurs englobait tous leurs territoires, si bien que tous nouveaux États qui dépendaient d'eux au moment de la ratification avaient le droit de notifier leur succession à l'une quelconque de ces conventions.

8) Le mémorandum du Secrétariat souligne que, pour déterminer les traités à l'égard desquels les nouveaux États peuvent notifier leur succession, le critère déterminant est le lien juridique existant précédemment entre le territoire du nouvel État et le traité, *et non les titres du nouvel État à devenir partie en vertu des dispositions du traité* [74]. En d'autres termes, le droit qu'a un nouvel État d'être considéré comme étant partie à un traité en son nom propre est totalement indépendant de la question de savoir si le traité est ouvert à sa participation en vertu d'une disposition permettant son adhésion ou d'une disposition analogue figurant dans les clauses finales. Dans de nombreux cas, et même dans la majorité des cas, l'État successeur aura une autre possibilité : celle de devenir partie au traité en exerçant un droit que lui confère expressément le traité — en règle générale un droit d'adhésion. Mais il n'est nullement nécessaire que le droit d'un État successeur de notifier sa succession à un traité soit mentionné dans les clauses finales, qui d'ailleurs n'y font généralement pas allusion [75]. Ce droit découle, en vertu des règles générales du droit international, de la relation qui existait à la date de la succession entre le traité, l'État prédécesseur et le territoire qui est maintenant passé à l'État successeur. La question de savoir si l'on doit considérer que ce droit découle d'un principe du droit des traités ou d'un principe de « succession » semble être essentiellement, de l'avis du Rapporteur spécial, une question de doctrine. Ce qui paraît plus important, c'est de déterminer les éléments du principe avec autant de précision que possible. Si les conclusions tirées de la pratique moderne qui sont énoncées dans les commentaires relatifs aux articles 8, 9 et 10 sont correctes, ce que le principe confère à un État successeur, c'est simplement le droit d'établir son statut de partie distincte au traité en vertu du lien juridique créé par son prédécesseur entre son territoire et le traité. Ce droit n'est pas celui de « succéder » à la participation de son prédécesseur au traité, au sens d'un droit qui lui permettrait de prendre exactement la place de son prédécesseur, et uniquement de prendre sa place. Le droit de l'État successeur est plutôt celui de *notifier son propre consentement à être lié par le traité en tant que partie distincte.* En l'absence de toute indication d'une intention contraire, on présumera que l'État successeur souhaite maintenir les réserves, déclarations, etc., de son prédécesseur. Toutefois, essentiellement, on considérera qu'il manifeste son propre consentement à être lié par le traité, et par conséquent qu'il est libre de fixer lui-même les conditions de ce consentement — sous réserve, bien entendu, des dispositions pertinentes du traité. Si les articles 8, 9 et 10 — qui reflètent la pratique suivie en ce qui concerne les traités dont le Secrétaire général est le dépositaire — énoncent correctement le droit en la matière, le principe général semble être le suivant : un nouvel État dont le territoire était soumis au régime d'un traité multilatéral à la date de la succession a, de ce fait, le droit de manifester son propre consentement à être lié en tant que partie distincte au traité.

9) Comme on l'a déjà indiqué au paragraphe 4 du commentaire relatif à l'article 6, le principe général ne s'applique pas dans le cas d'un traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale et pour lequel la participation implique un processus d'admission à l'organisation. Cette exception au principe général touche, de toute évidence, à un aspect de la question de la succession d'États — à savoir la succession et la qualité de membre des organisations internationales — que la Commission a décidé de réserver pour l'instant [76]. En même temps, tout énoncé des règles générales du droit applicable à la succession en matière de traités multilatéraux doit tenir compte des actes constitutifs d'organisations internationales, qui sont l'une des catégories les plus importantes de traités multilatéraux. Il est donc nécessaire, aux fins de la formulation de

---

[72] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 142, doc. A/CN.4/150, par. 137.

[73] *Ibid.*, par. 138.

[74] *Ibid.*, p. 143, par. 139.

[75] Pour certains cas dans lesquels le traité prévoit expressément la participation d'États successeurs, voir le commentaire relatif à l'article 5.

[76] La Commission a consigné dans son rapport sur les travaux de sa dix-neuvième session la décision suivante : « La Commission a estimé que le troisième aspect de la question, à savoir la succession et la qualité de membre des organisations internationales, était lié à la fois à la succession en matière de traités et aux relations entre les États et les organisations intergouvernementales. C'est pourquoi cette question a été réservée et la Commission n'a pas désigné de Rapporteur spécial. » (*Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 406, doc. A/6709/Rev.1, par. 41.)

l'article 7, d'examiner la nature et la portée de l'exception touchant ces instruments.

10) La difficulté tient au fait que les organisations internationales revêtent des formes diverses et que les conditions d'acquisition de la qualité de membre diffèrent considérablement d'une organisation à l'autre. Dans de nombreuses organisations, l'acquisition de la qualité de membre, s'agissant de membres autres que les membres originaires, est soumise à une procédure formelle d'admission. Quand il en est ainsi, la pratique semble maintenant avoir établi le principe qu'un nouvel État n'acquiert pas automatiquement le droit de devenir partie au traité portant création de l'organisation et de devenir membre de l'organisation en tant qu'État successeur, du simple fait qu'à la date de la succession le traité était applicable à son territoire et celui-ci était du ressort de l'organisation. Le précédent qui est à la base de ce principe est le cas de l'admission du Pakistan à l'Organisation des Nations Unies en 1947, dont il est fait mention au paragraphe 4 du commentaire relatif à l'article 6. Le Secrétariat avait alors avisé le Conseil de sécurité que le Pakistan devait être considéré comme un nouvel État né de la division de l'Inde. Se fondant sur cet avis, le Conseil de sécurité a considéré que l'Inde conservait sa qualité de membre, mais a recommandé l'*admission* du Pakistan en tant que nouveau membre. Après avoir débattu la question, l'Assemblée générale a adopté cette solution. Par la suite, la question générale a été renvoyée à la Sixième Commission, qui a notamment adopté le principe suivant :

> Lorsqu'un nouvel État est créé, quels que soient le territoire et la population qui le composent, que ceux-ci aient ou non fait partie d'un État Membre des Nations Unies, ce nouvel État ne peut, dans le système prévu par la Charte, se prévaloir du statut de Membre des Nations Unies que s'il a été formellement admis comme tel conformément aux dispositions de la Charte [77].

On a donc considéré que les nouveaux États pouvaient devenir membres de l'ONU uniquement par voie d'admission, et non par voie de succession. La même pratique a été suivie en ce qui concerne la qualité de membre des institutions spécialisées et de nombreuses autres organisations [78].

11) La pratique excluant la succession ressort le plus clairement dans les cas où la qualité de membre de l'organisation s'acquiert par un *processus formel d'admission*, mais elle n'est pas limitée à ces cas. Elle semble s'étendre aux cas où l'adhésion à l'acte constitutif de l'organisation ou l'acceptation de ce traité suffit à assurer l'admission, mais où la qualité de membre de l'organisation est un élément essentiel de l'application du traité. Ainsi, tout Membre de l'ONU peut devenir membre de l'OMS simplement en acceptant la convention de l'OMS, mais, dans la pratique de cette institution, les « notifications de succession » émanant de nouveaux États ne sont pas admises, même si ces nouveaux États étaient soumis au régime de la convention avant l'indépendance et sont maintenant Membres de l'ONU [79]. La situation est la même en ce qui concerne l'OMCI, et a été expliquée au Nigéria par le Secrétaire général de cette organisation dans les termes suivants :

> Conformément aux dispositions de l'article 9 de la Convention, la Fédération du Nigéria a été admise en qualité de membre associé, le 19 janvier 1960. Depuis cette date, le Nigéria a accédé à l'indépendance et a été admis au statut de Membre de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général [de l'OMCI] a attiré l'attention du Nigéria sur le fait que la Convention ne comporte pas de clause en vertu de laquelle un membre associé devient automatiquement un membre de plein droit et l'a informé de la procédure qu'il devait suivre, conformément aux articles 6 et 57 de la Convention, s'il souhaitait devenir membre de l'Organisation. La démarche du Secrétaire général a été approuvée par le Conseil lors de sa quatrième session [80].

En d'autres termes, s'agissant de la qualité de membre de l'organisation, le nouvel État ne peut pas simplement notifier sa succession au dépositaire : il doit suivre la procédure prescrite pour l'acquisition de la qualité de membre dans l'acte constitutif de l'organisation — c'est-à-dire déposer un instrument d'acceptation [81].

12) En revanche, lorsqu'un traité multilatéral crée entre les parties une association plus lâche, comportant des organes représentatifs moins solidement structurés et ne prévoyant pas de procédure formelle d'admission, il semble que la règle générale prévaille et qu'un nouvel État puisse devenir partie au traité et membre de l'association par l'envoi d'une notification de succession au dépositaire [82]. Ainsi, le Gouvernement suisse, agissant en qualité de dépositaire, a accepté des notifications de succession de nouveaux États pour les diverses conventions qui constituent l'Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques [83]; et il a fait de même pour les conventions qui constituent l'Union internationale pour la protection de la propriété industrielle [84]. Cette pratique semble avoir recueilli l'approbation des autres parties aux conventions en question.

13) Certains traités constitutifs d'organisations prévoient expressément le droit de succession à la qualité de membre, notamment pour les États dont le territoire était « représenté » à la conférence à laquelle le traité a été établi. Ces traités entrent dans le champ d'application des dispositions de l'article 6, et il en est question dans le commentaire relatif à cet article. Tout nouvel État qui remplit les conditions appropriées peut alors,

---

[77] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 121, doc. A/CN.4/149 et Add.1, par. 16.

[78] *Ibid.*, p. 144, doc. A/CN.4/150, par. 145. Voir également International Law Association, *The Effect of Independence on Treaties : A Handbook*, Londres, Stevens and Sons, 1965, chap. 12, où l'on trouvera une étude générale sur la succession et la qualité de membre des organisations internationales; les classifications adoptées dans ce chapitre semblent toutefois être fondées sur l'hypothèse que la « succession » est nécessairement un processus automatique.

[79] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 144, doc. A/CN.4/150, par. 145.

[80] *Ibid.*, p. 137, par. 98. Voir aussi p. 144, par. 145.

[81] L'OACI et l'UIT sont d'autres exemples d'organisations appliquant le même principe.

[82] K. Zemanek, *op. cit.*, p. 253 et 254.

[83] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 12 à 26, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 20 à 98.

[84] *Ibid.*, p. 57 à 72, par. 246 à 314.

bien entendu, succéder à la qualité de membre de son prédécesseur, mais ce droit que possède le nouvel État est un droit que lui confère le traité plutôt qu'un véritable droit de succession. C'est peut-être là ce qui explique la pratique suivie en ce qui concerne la qualité de membre de la Cour permanente d'arbitrage [85]. Les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux prévoient *a*) que les États représentés ou conviés aux conférences de la paix peuvent ratifier les conventions ou y adhérer, et *b*) qu'en ce qui concerne les autres États leur adhésion doit faire l'objet d'une « entente ultérieure entre les puissances contractantes [86] ». A la suite de décisions adoptées en 1955, 1957 et 1959, le Conseil administratif de la Cour a chargé le Gouvernement des Pays-Bas, en qualité de dépositaire, d'inviter les nouveaux États à indiquer s'ils se considéraient comme étant parties à l'une ou l'autre de ces conventions. Toutes les parties contractantes aux conventions ont été consultées avant l'envoi de cette invitation, si bien que l'on peut considérer qu'il y a eu entente ultérieure pour créer un droit de succession. Sinon, ce cas serait alors à rapprocher de ceux mentionnés plus haut au paragraphe 12, dans lesquels la qualité de membre ne constitue pas un élément suffisamment important pour justifier une dérogation au principe général reconnaissant le droit de succession aux traités multilatéraux.

14) En ce qui concerne certaines organisations, la question de la succession peut se trouver compliquée du fait que le traité constitutif permet aux territoires dépendants d'appartenir à l'organisation en qualité de membre distinct ou de membre associé. Tel est le cas par exemple pour l'UPU, l'UNESCO, l'OMS et l'UIT. La pratique suivie en la matière n'est pas absolument uniforme. Les deux « unions » [87] semblent en général avoir admis la possibilité pour un nouvel État de passer, par voie de succession, du statut de membre « dépendant » au statut de « membre à part entière », dans les cas où le nouvel État possédait déjà une identité distincte durant son existence en tant que membre « dépendant », mais avoir insisté sur la nécessité d'une procédure d' « admission » ou d' « adhésion » dans les cas où il s'agissait seulement d'une partie d'un membre collectif « dépendant » — par exemple de l'un d'un certain nombre de territoires dépendants groupés ensemble pour former un membre « associé » unique. La majorité des nouveaux États ont donc officiellement cessé d'être membres de l'UPU et de l'UIT pendant la période qui s'est écoulée entre la date de leur accession à l'indépendance et la date de leur admission à ces institutions ou de leur adhésion aux actes constitutifs de celles-ci. Mais il semble qu'on les ait traités comme des membres *de facto* pendant cette période, comme s'ils continuaient à faire partie des institutions. Pour ce qui est des deux autres organisations, ni l'UNESCO ni l'OMS ne reconnaissent de procédure de succession permettant à un membre associé de devenir membre à part entière lors de son accession à l'indépendance [88]. Ces deux organisations exigent des nouveaux États qu'ils aient recours, selon le cas, soit à la procédure normale d'admission applicable aux Membres de l'ONU, soit à celle qui vaut pour les autres États. Toutefois, elles ont toutes deux, d'autre part, adopté le principe suivant lequel un ancien membre associé qui, après l'indépendance, manifeste son désir de devenir membre demeure soumis aux obligations et conserve les droits d'un membre associé pendant le délai qui s'écoule avant qu'il n'acquière la qualité de membre à part entière.

15) Une catégorie connexe de traités qu'il convient de mentionner est celle des « traités adoptés au sein d'une organisation internationale [89] ». Ici encore, la qualité de membre de l'organisation est un facteur qui peut entrer en ligne de compte en ce qui concerne le droit d'un nouvel État de se considérer comme partie aux traités adoptés au sein de l'organisation. Il en va nécessairement ainsi lorsque la participation au traité est indissolublement liée à la qualité de membre de l'organisation. La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par exemple, présuppose que toutes ses parties contractantes sont des États membres du Conseil de l'Europe, de sorte qu'il est impossible à tout État n'ayant pas la qualité de membre de succéder à la convention et à ses divers protocoles. En conséquence, lorsqu'en 1968 le Malawi a demandé des renseignements au sujet du statut des anciens territoires dépendants par rapport à la convention, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a souligné que la participation à la convention était liée à la qualité de membre du Conseil de l'Europe. Le Malawi a alors notifié au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, en sa qualité de dépositaire, que tout lien juridique avec la convention qui découlait pour ce pays de la ratification du Royaume-Uni devait désormais être considéré comme ayant pris fin [90]. Il est clair qu'en pareil cas la nécessité pour une partie d'être membre de l'organisation intéressée aura pour effet d'empêcher de succéder au traité les États qui ne remplissent pas les conditions requises pour acquérir la qualité de membre, la raison étant que la succession au traité de l'État dépendant dont il s'agit est, en l'occurrence, réellement incompatible avec l'objet et le but de caractère régional du traité [91].

16) Dans d'autres cas, lorsqu'il n'y a pas, en fait, incompatibilité avec l'objet et le but du traité, l'admission à la qualité de membre peut être une condition préalable de la notification de succession aux traités multilatéraux adoptés au sein de l'organisation inté-

---

[85] *Ibid.*, p. 28 à 32, par. 109 à 127.

[86] *Ibid.*, p. 27, par. 104.

[87] En ce qui concerne la pratique de l'UPU, voir International Law Association, *op. cit.*, p. 250 à 252, et K. Zemanek, *op. cit.*, p. 250, note 32. Le Rapporteur spécial a, en outre, eu communication d'une étude du Secrétariat, non encore publiée, sur l'UPU.

[88] Voir International Law Association, *op. cit.*, p. 256 à 258, 327 à 330, et 334 à 339.

[89] C'est la formule par laquelle cette catégorie de traités est définie à l'article 5 de la Convention de Vienne.

[90] M.-A. Eissen, *The British Year Book of International Law, 1968-1969* (Londres), 1970, vol. 43, p. 190 à 192.

[91] Comparer les cas mentionnés par le Secrétariat de l'ONU, dans le passage cité plus haut au paragraphe 7.

ressée, mais la nécessité de l'admission n'exclut pas la possibilité pour un nouvel État de devenir partie par voie de « succession » plutôt que par « adhésion ». Ainsi, bien que l'Accord de 1944 relatif au transit des services aériens internationaux ne soit ouvert qu'à l'acceptation des membres de l'OACI [92], plusieurs États nouvellement indépendants, après leur admission à l'organisation, ont revendiqué le droit de se considérer comme continuant d'être parties à l'accord, et cette prétention n'a été contestée ni par le dépositaire (les États-Unis d'Amérique), ni par les autres parties à l'accord [93]. De même, bien qu'il soit nécessaire d'être membre de l'UNESCO ou de l'ONU pour pouvoir participer à l'Accord de 1950 pour l'importation d'objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel [94], cela n'a pas empêché un certain nombre d'États nouvellement indépendants de notifier, après être devenus membres, leur succession à cet accord [95]. Au total, quatorze États nouvellement indépendants ont de même envoyé des notifications de succession à la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, qui, aux termes de son article 31, n'est ouverte qu'à l'adhésion des Membres de l'Organisation.

17) En fait, dans le cas des conventions internationales du travail, qui présupposent aussi que leurs parties contractantes sont membres de l'OIT, l'organisation a utilisé la qualité de membre comme un moyen de ménager des successions aux conventions du travail [96]. Le cas du Pakistan, en 1947, est à l'origine d'une pratique qui s'est généralisée par la suite et suivant laquelle, dès son admission, chaque État nouvellement indépendant fait une déclaration reconnaissant qu'il continue d'être lié par les obligations contractées par son prédécesseur en ce qui concerne son territoire. Cette pratique, due à l'initiative du secrétariat de l'OIT, a souffert au début une ou deux exceptions [97]; mais elle est devenue tellement habituelle que l'on a dit qu'il était inconcevable qu'un nouvel État puisse jamais devenir membre de l'organisation sans se reconnaître lié par les conventions du travail applicables à l'égard de son territoire à la date de son indépendance [98]. Qui plus est, bien que ces déclarations soient faites à l'occasion de l'admission à l'organisation — et, par conséquent, quelque temps après la date de l'accession à l'indépendance —, elles sont traitées de la même façon que des notifications de succession, et les conventions du travail en question sont considérées comme liant le nouvel État à compter de la date de l'indépendance.

18) D'autre part, certains traités multilatéraux peuvent être adoptés au sein d'un organe d'une organisation internationale sans être par ailleurs différents d'un traité adopté à une conférence diplomatique. On peut citer comme exemples la Convention de 1953 sur les droits politiques de la femme et la Convention de 1957 sur la nationalité de la femme mariée qui toutes deux ont été adoptées par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies. Ces conventions sont, il est vrai, ouvertes à tout Membre de l'ONU, mais elles sont également ouvertes à tout État membre d'une institution spécialisée ou partie au Statut de la Cour internationale de Justice, ainsi qu'à tout membre invité à devenir partie par l'Assemblée générale, si bien que la qualité de membre de l'organisation a peu d'importance dans le cas de ces conventions. On peut donc conclure, *a fortiori*, que le fait que le traité a été adopté au sein d'une organisation ne fait pas obstacle à ce qu'un État nouvellement indépendant y devienne partie par voie de « succession » plutôt que par « adhésion » [99].

19) On a dit plus haut que la participation d'un État successeur à un traité multilatéral pouvait être incompatible avec l'objet et le but dudit traité. Il convient maintenant d'examiner une question plus générale, celle de savoir s'il faut ou non faire entre les traités établis par un nombre restreint d'États et les autres traités multilatéraux une distinction analogue à celle que prévoit le paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention de Vienne en ce qui concerne l'acceptation des réserves. Cette disposition est ainsi conçue :

> Lorsqu'il ressort du nombre restreint des États ayant participé à la négociation, ainsi que de l'objet et du but d'un traité, que l'application du traité dans son intégralité entre toutes les parties est une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par le traité, une réserve doit être acceptée par toutes les parties [100].

Dans le contexte actuel, la question est plutôt de savoir si le nombre restreint des États ayant participé à la négociation et l'objet et le but du traité peuvent amener à conclure que la participation d'un État successeur au traité devrait être subordonnée au consentement des

---

[92] Article VI de l'accord, dans Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 84, p. 397.

[93] Pakistan (1948), Ceylan (1957), Fédération de Malaisie (1959), Madagascar (1962) et Dahomey (1963); voir Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 224 à 226.

[94] Article IX de l'accord, dans Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 131, p. 33. Aux termes de cet article, d'autres États peuvent être invités à devenir parties, mais il semble qu'aucune invitation n'ait été faite.

[95] Ghana (1958), Malaisie (1959), Nigéria (1961), République démocratique du Congo (1962), Sierra Leone (1962), Chypre (1963), Rwanda (1964), et Trinité-et-Tobago (1966). Voir *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.69.V.5), p. 292 et 293.

[96] F. Wolf, « Les conventions internationales du travail et la succession d'États », dans *Annuaire français de droit international, VII, 1961*, Paris, p. 742 à 751.

[97] Ceylan (1948), le Viet-Nam (1950) et la Libye (1952) ont préféré déclarer qu'ils étudieraient au plus tôt la possibilité de ratifier officiellement les conventions. L'Indonésie (1950) a tout d'abord fait une déclaration analogue, mais elle a par la suite révisé sa position et décidé qu'elle se considérait comme continuant d'être liée par les ratifications de son prédécesseur.

[98] F. Wolf, *op. cit.*, p. 751.

[99] Quatre États ont envoyé au Secrétaire général des notifications de succession en ce qui concerne la convention de 1953, et quatre États également en ce qui concerne la convention de 1957. Voir *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.69.V.5), p. 301 et 302 et p. 307.

[100] Voir *Documents de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 313.

autres parties, et, dans l'affirmative, dans quelles conditions on doit parvenir à cette conclusion. En d'autres termes, il s'agit de savoir si certains traités multilatéraux établis par un nombre restreint d'États ayant participé à la négociation doivent être considérés, aux fins de la « succession », comme étant soumis aux mêmes principes que les traités bilatéraux.

20) La question n'est nullement dépourvue d'intérêt pratique, puisque la France, le Royaume-Uni et la Belgique ont été parties à de nombreux traités conclus entre un nombre restreint d'États, et que c'est de leurs anciens territoires dépendants que sont nés un grand nombre de nouveaux États. Dans certains cas, le traité peut être l'acte constitutif d'une organisation limitée, ou un instrument adopté au sein d'une organisation, auquel cas il relèverait des principes régissant ce type de traités ; dans certains cas aussi, l'objet et le but mêmes du traité peuvent exclure l'idée de la participation au traité des États successeurs en question. Mais dans d'autres cas, le traité peut ne pas être lié à une organisation, et la participation au traité de l'État successeur n'est peut-être pas *nécessairement* incompatible avec l'objet et le but du traité. Ainsi, des traités qui instituent un régime en vue de la neutralisation ou de la démilitarisation d'un territoire donné, ou un régime assurant la libre navigation d'un fleuve ou d'un canal international ou l'utilisation équitable d'un cours d'eau international, ou qui réglementent une pêcherie, peuvent, de même que certains types de traités politiques ou commerciaux, être conclus entre un nombre restreint d'États et présenter pourtant un intérêt virtuel pour d'autres États. Les conventions relatives aux îles d'Aland [101] et au canal de Suez [102], les Conventions de Montreux [103], les accords de Genève concernant le Laos [104], sont autant d'exemples de tels traités.

21) La Commission du droit international et la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, dans leurs travaux de codification des règles applicables aux réserves, ont estimé que le nombre restreint des États ayant participé à la négociation pouvait indiquer que, dans l'intention des parties, l'application des dispositions du traité dans leur intégralité entre toutes les parties était une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par ledit traité. Elles n'ont pas pensé que cet élément prouvait à lui seul de façon décisive une telle intention, mais elles ont estimé que le nombre restreint des États ayant participé à la négociation d'un traité déterminé, compte tenu également de l'objet et du but de celui-ci, rendrait une telle intention évidente. La question est de savoir si le nombre restreint des États ayant participé à la négociation d'un traité déterminé, considérant aussi l'objet et le but de celui-ci, peut indiquer une intention de ne permettre qu'à ces États d'être parties au traité ; dans l'affirmative, il semblerait logique de conclure que la participation au traité d'un État successeur devrait être subordonnée au consentement de toutes les parties.

22) La pratique n'aide guère à faire la lumière sur ce point. Des questions de succession se sont posées surtout dans le contexte de traités « de disposition » conclus entre un nombre restreint d'État, mais visant à créer des régimes de caractère général. En outre, le point litigieux était généralement celui de savoir si un traité « de disposition » liait automatiquement l'État qui « héritait » du territoire auquel s'appliquait le traité, plutôt que celui de savoir si un « successeur » de l'une des parties avait le droit de se considérer partie au traité de son propre chef. Cette dernière question a cependant été soulevée en 1956, lorsqu'on a soutenu que certains États avaient le droit, en leur qualité d'États successeurs, d'être considérés comme parties à la Convention sur le canal de Suez et invités à la Conférence des usagers du canal, réunie à Londres. Aucune réponse claire n'a été donnée sur ce point, car on se préoccupait surtout de l'utilisation du canal. Dans un cas comme celui de la Convention sur le canal de Suez, le caractère général de l'objet et du but du traité et le fait qu'il est ouvert à l'*adhésion* d'autres États semblent justifier la conclusion que les États successeurs auraient le droit d'y devenir parties au moyen d'une notification de *succession*. Mais dans le cas d'autres traités qui ne sont pas ouverts à l'adhésion d'autres États, il est peut-être moins justifiable qu'un État successeur revendique le droit de se considérer comme étant lui-même partie au traité, que les autres parties y consentent ou non.

23) Eu égard aux diverses considérations exposées dans les paragraphes précédents, l'article 7 pose comme règle *générale* pour les traités multilatéraux qu'un nouvel État a le droit de notifier aux parties qu'il se considère partie, en son nom propre, à tout traité multilatéral en vigueur à l'égard de son territoire à la date de la succession. L'alinéa *a* prévoit ensuite une exception à la règle générale dans les cas où la participation du nouvel État serait incompatible avec l'objet et le but du traité (voir ci-dessus par. 7 et 15). L'alinéa *b* prévoit également une exception à la règle générale lorsqu'il s'agit d'actes constitutifs d'organisations internationales qui prescrivent une procédure déterminée pour l'acquisition de la qualité de membre (voir ci-dessus par. 9 à 17). Enfin, l'alinéa *c* prévoit une troisième exception à la règle générale lorsqu'il s'agit de traités qui ont été établis entre un nombre restreint d'États ayant participé à la négociation et dont l'objet et le but indiquent que la participation de tout autre État (y compris un État successeur) exige le consentement de toutes les parties (voir ci-dessus par. 19 à 22).

[101] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Theodor Weicher, 1923, 3e série, t. XII, p. 65.

[102] *Ibid.*, Göttingen, Librairie de Dieterich, 1890, 2e série, t. XV, p. 557.

[103] M. O. Hudson, *International Legislation*, Washington, Carnegie Endowment for Peace, 1941, vol. VII, p. 386.

[104] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 456, p. 301.

Article 8. — Traités multilatéraux non encore en vigueur

1. Un nouvel État peut, en son nom propre, manifester son consentement à être lié par un traité multilatéral qui n'était pas en vigueur à la date de la succession si, pour

le territoire auquel s'applique la succession, l'État prédécesseur avait avant cette date :

a) Manifesté son consentement à être lié par le traité; ou

b) Signé le traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

2. Quand un traité dispose qu'il n'entrera en vigueur que lorsqu'un nombre déterminé d'États y seront devenus parties, tout nouvel État qui manifeste son consentement à être lié par le traité conformément au paragraphe 1 du présent article sera compté au nombre des parties aux fins de l'application de cette disposition.

Commentaire

1) Il n'est pas rare qu'un intervalle de temps assez considérable s'écoule entre le moment où le texte d'un traité multilatéral a été adopté et le moment où ce traité entre en vigueur. En fait, cela est presque inévitable dans le cas, fort courant, où le traité prévoit qu'il n'entrera en vigueur que lorsqu'un nombre déterminé d'États auront manifesté leur consentement à être liés par lui. La question se pose donc de savoir si le droit d'un État successeur de manifester son consentement à être lié par un traité en vertu des principes énoncés à l'article 7 s'étend aux cas où l'État prédécesseur n'était pas en fait « partie » à ce traité à la date de la succession parce que les conditions relatives à l'entrée en vigueur de celui-ci ne se trouvaient pas encore remplies.

2) On peut soutenir que, le traité n'étant pas encore en vigueur, les conditions régissant la transmission des droits et obligations conventionnels d'un État prédécesseur à un État successeur n'existent pas : l'État prédécesseur n'avait pas de droits ni d'obligations définitifs en vertu du traité au moment de la succession, et de tels droits ou obligations n'étaient pas alors applicables au regard du territoire de l'État successeur. Il semble que telle soit la position prise à cet égard par le Comité sur la succession d'États de l'International Law Association dans le passage de son rapport qui est reproduit plus loin au paragraphe 9. Le Comité a admis qu'un État prédécesseur « puisse avoir des droits ou obligations accessoires ou subsidiaires découlant de la signature ou de la ratification », mais à ses yeux cela n'était pas suffisant pour engendrer un droit de succession. Il est probable que le Comité avait à l'esprit le principe énoncé à l'article 18 de la Convention de Vienne, en vertu duquel un état prédécesseur qui a signé un traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation ou qui a exprimé de façon définitive son consentement à être lié par le traité se trouve soumis à certaines restrictions même si le traité n'est pas encore entré en vigueur. Ce principe est une conséquence du fait que la signature, la ratification, etc., d'un traité par un État établit un certain lien juridique entre cet État et le traité. La Cour internationale de Justice a en effet considéré, dans son avis consultatif sur les *Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide* [105], que même une simple signature sous réserve de ratification établit en faveur de l'État signataire un « statut provisoire » par rapport au traité. Il ne manque donc pas de motifs sur lesquels la Commission pourrait s'appuyer pour aboutir sur cette question à une solution différente de celle à laquelle est parvenu le Comité de l'International Law Association.

3) En outre, la pratique en ce qui concerne les traités multilatéraux dont le Secrétaire général est dépositaire est maintenant fermement établie dans un sens opposé à celui qui se dégage du rapport du Comité de l'International Law Association. On peut trouver des exemples de cette pratique, tant de la part du Secrétaire général que de la part des États successeurs, dans le mémorandum du Secrétariat intitulé « La succession d'États et les conventions multilatérales générales dont le Secrétaire général est dépositaire ». Cette pratique, telle qu'elle était établie en 1962, y est résumée comme suit :

> Les listes des traités envoyées aux nouveaux États comprennent depuis 1958 non seulement des traités qui sont en vigueur, mais aussi des traités qui ne sont pas encore en vigueur, à l'égard desquels l'État prédécesseur a pris des mesures définitives pour être lié par eux et pour étendre le traité au territoire qui par la suite est devenu indépendant. La France a ratifié, en 1954, le Protocole de 1953 sur l'opium, qui n'est pas encore en vigueur, et la Belgique y a adhéré en 1958; les deux pays ont également notifié au Secrétaire général l'extension du Protocole aux territoires sous leur dépendance. Le Cameroun, la République centrafricaine, le Congo (Brazzaville), le Congo (Léopoldville) et la Côte d'Ivoire se sont reconnus liés en vertu des instruments déposés par leurs prédécesseurs respectifs. En mars 1960, le Royaume-Uni a ratifié la Convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë, la Convention sur la haute mer et la Convention sur la pêche, qui ne contiennent aucune clause d'application territoriale. Le Nigéria et la Sierra Leone ont reconnu qu'ils étaient liés par ces ratifications [106]. On peut également noter que le Pakistan a spontanément informé le Secrétaire général, en 1953, qu'il était lié par les mesures prises par le Royaume-Uni en ce qui concerne un traité conclu sous les auspices de la Société des Nations [107] qui n'était pas encore en vigueur [108].

Pour autant que le sache le Rapporteur spécial, les autres États n'ont pas contesté la régularité de la pratique du Secrétaire général en la matière, ni la validité des notifications de succession dans les cas susmentionnés. Au contraire, ainsi qu'on le verra plus loin au paragraphe 10, ils doivent être considérés comme l'ayant admise.

4) La pratique décrite par le Secrétariat dans le passage qui vient d'être cité s'applique uniquement à des cas dans lesquels l'État prédécesseur, avant la date de la succession, avait manifesté de façon définitive son consentement à être lié. Il y a toutefois une autre question qui se pose : celle de savoir si, lorsqu'un État prédécesseur signe un traité avant la date de la succession, mais sous réserve de ratification, cette signature doit être

[105] *C.I.J. Recueil 1951*, p. 28.

[106] Ces deux États se sont reconnus liés par ces conventions à des dates antérieures à l'entrée en vigueur de celles-ci.

[107] Il s'agit du Protocole de 1930 relatif à un cas d'apatridie. Voir *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.3), p. 340.

[108] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 143, doc. A/CN.4/150, par. 143.

considérée comme équivalant à la signature par l'État successeur, de manière à permettre à ce dernier, par la suite, de ratifier le traité en son propre nom. Sur ce point, le mémorandum du Secrétariat contient le commentaire suivant :

Les listes de traités adressées aux nouveaux États ne comprennent pas les traités qui avaient été signés mais non ratifiés par l'État prédécesseur. Dans la pratique, le cas ne s'est pas encore présenté d'un nouvel État qui, se fondant sur la signature de son prédécesseur, ait soumis, aux fins de dépôt, un instrument de ratification d'un traité. Il y a eu un très grand nombre de cas où un nouvel État a pu bénéficier des conséquences juridiques de la ratification, faite par son prédécesseur, d'un traité qui n'est pas encore en vigueur [...]. Mais des doutes subsistent quant au point de savoir si un État peut bénéficier par succession des conséquences juridiques de la simple signature d'un traité soumis à ratification. Cette question a une certaine importance pratique, car de nombreux traités conclus sous les auspices de la Société des Nations, dont certains avaient été signés mais n'avaient jamais été ratifiés par la France, le Royaume-Uni, etc., sont maintenant ouverts à l'adhésion des nouveaux États et les nouveaux États ont quelquefois indiqué qu'ils avaient intérêt à devenir parties à ces traités. La question d'ouvrir ces traités aux nouveaux États a été renvoyée devant la Commission du droit international par la résolution 1766 (XVII) de l'Assemblée générale [109].

L'intérêt particulier que présentait cette question pour certains traités conclus sous les auspices de la Société des Nations — intérêt que le Secrétariat avait souligné dans son mémorandum — a disparu peu de temps après par suite d'une décision prise par l'Assemblée générale sur la base d'une étude de ce problème que la Commission du droit international avait présentée dans son rapport de 1963 à l'Assemblée générale [110]. En effet, l'Assemblée générale, par sa résolution 1903 (XVIII), du 18 novembre 1963, a décidé qu'elle était compétente pour exercer le pouvoir, précédemment conféré par ces traités au Conseil de la SdN, d'inviter les États à devenir parties par voie d'adhésion ; elle a ensuite prié le Secrétaire général d'inviter tout État Membre de l'ONU ou membre d'une institution spécialisée ou partie au Statut de la Cour internationale de Justice qui n'était pas déjà en droit de devenir partie à tel ou tel traité en vertu de ses dispositions, à y adhérer. Par conséquent, depuis 1963, le problème particulier sur lequel le Secrétaire général avait appelé l'attention a perdu toute importance, étant donné que les États successeurs rentrent presque invariablement dans l'une ou l'autre des catégories d'États auxquels le Secrétaire général est prié d'adresser des invitations à adhérer aux traités en question conclus sous les auspices de la SdN.

5) Cependant, en théorie tout au moins, il demeure possible que se pose à propos des traités multilatéraux le problème de la ratification d'un traité par un État successeur sur la base de la signature de son prédécesseur. Dans son rapport de 1963 à l'Assemblée générale, la Commission a simplement noté l'existence du problème sans exprimer aucune opinion à son sujet. De même, bien que le Secrétaire général n'ait pas eu pour pratique d'inclure dans les listes de traités adressées aux États successeurs tout traité simplement signé et non ratifié par l'État prédécesseur, le passage cité plus haut du mémorandum du Secrétariat semble impliquer que le point de savoir si un État successeur a le droit de ratifier un tel traité n'est toujours pas réglé. Faute d'une pratique établie en la matière, la Commission est libre d'adopter la solution qui lui paraît s'accorder le mieux avec les principes généraux.

6) L'opinion a été exprimée dans le commentaire relatif à l'article 7 que ce dont un État hérite, c'est essentiellement du droit, s'il le désire, de devenir partie, en son propre nom, au traité signé par son prédécesseur, en vertu du lien juridique que les actes de son prédécesseur ont établi entre son territoire et le traité. Si cette opinion est fondée, la question est simplement de savoir quelle sorte de lien juridique avec le traité, créé par un prédécesseur, suffit à ouvrir le droit du successeur. Il existe déjà une pratique bien établie, comme on l'a indiqué au paragraphe 3 ci-dessus, qui reconnaît à un État successeur le droit de devenir partie à un traité du simple fait que son prédécesseur a manifesté son consentement à être lié par le traité, que le traité soit ou non effectivement en vigueur au moment de la succession. Il y a évidemment une différence importante entre la position d'un État qui s'est engagé définitivement à être lié par un traité et celle d'un État qui a simplement signé le traité sous réserve de ratification. Mais, comme on l'a souligné au paragraphe 2, tant l'avis de la Cour internationale de Justice sur les *Réserves à la Convention sur le génocide* que l'article 18 de la Convention de Vienne reconnaissent qu'une signature sous réserve de ratification crée pour le signataire certaines obligations juridiques de portée limitée et établit un certain lien juridique par rapport au traité. Il semble, dans ces conditions, qu'il soit loisible à la Commission de reconnaître le droit de tout État successeur de manifester son consentement à être lié par un traité, en vertu de la simple signature du traité par son prédécesseur sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation. Cette solution, qui est la plus favorable à la fois pour les États successeurs et pour l'efficacité des traités multilatéraux, est donc celle qui est proposée dans l'article 8. Toutefois, il est probable que les occasions d'exercer ce droit seront rares ; en effet, non seulement le nombre des cas dans lesquels la question peut se poser sera sans doute très limité, mais même dans ces cas le traité sera normalement ouvert à l'adhésion du nouvel État. En conséquence, si la Commission devait considérer qu'une simple signature qui est encore sujette à ratification, acceptation ou approbation est insuffisante pour créer un droit quelconque pour un État successeur, la différence, dans la pratique, serait probablement minime.

7) Compte tenu des considérations qui précèdent, le paragraphe 1 de l'article 8 dispose que, dans le cas d'un traité multilatéral qui n'est pas en vigueur à la date de la succession, un acte établissant définitivement le consentement de l'État prédécesseur à être lié ou une simple signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation donnera au successeur le droit de manifester son consentement à être lié en son nom propre suivant la procédure appropriée en l'espèce.

8) Le paragraphe 2 traite la question particulière, mais importante, de savoir si une notification de continuité,

[109] *Ibid.*, p. 144, par. 151.

[110] *Ibid.*, 1963, vol. II, p. 227 à 234, doc. A/5509, par. 18 à 50.

ou une « adhésion » de la part d'un État successeur conformément aux dispositions de l'article 7 doit être considérée comme équivalant à une signature, une ratification, etc., aux fins de l'application des clauses subordonnant l'entrée en vigueur d'un traité à l'existence d'un nombre déterminé de signatures, de ratifications, etc. Le paragraphe 2 dispose qu'une notification de succession doit entrer en ligne de compte à cette fin.

9) Dans la résolution n° 6 qu'elle a adoptée en 1968 à sa Conférence de Buenos Aires, l'International Law Association s'est bornée à déclarer qu'il s'agissait là d'une question qui exigeait une étude plus approfondie [111]. Mais, dans une note explicative accompagnant le projet de résolution, son comité sur la succession d'États a pris une position qui l'a conduit à une conclusion opposée à celle qui est proposée dans le présent article. Le Comité a déclaré :

6. On ne connaît pas de cas dans lequel il a été tenu compte, pour parvenir au nombre de parties requises pour que la convention entre en vigueur, d'une déclaration de continuité faite par un nouvel État au sujet d'une convention multilatérale.

La question s'est posée en ce qui concerne la Convention des Nations Unies sur la réduction des cas d'apatridie. Cette convention a été ratifiée le 29 mars 1966 par le Royaume-Uni, qui a notifié l'extension de son application à plusieurs territoires dépendants, qui ont accédé à l'indépendance après cette date. Aucun autre État n'a ratifié cette convention ou n'y a adhéré. La Convention doit entrer en vigueur à l'expiration d'un certain délai suivant le dépôt de *six* ratifications ou adhésions. Il pourrait se faire que cinq des États ayant succédé au Royaume-Uni auxquels la Convention était applicable déposent des déclarations de continuité. Considérerait-on que ces déclarations constituent, avec la ratification du Royaume-Uni, le nombre d'instruments requis pour que la Convention entre en vigueur? Si l'on répond par l'affirmative, il s'ensuivrait qu'il n'y a qu'un seul État ayant signé et ratifié la Convention qui soit partie à celle-ci; et si cet État dénonce la Convention, il s'ensuivrait que la Convention est en vigueur sans qu'il existe de partie qui l'ait signée ou ratifiée. Bien que le Comité considère qu'une déclaration de continuité a le même effet qu'une adhésion pour ce qui est de l'entrée en vigueur de la Convention entre l'État prédécesseur et les États successeurs, une telle déclaration ne devrait pas avoir les effets d'une adhésion à toutes fins utiles; et si une convention dispose qu'aux fins de son entrée en vigueur il sera tenu compte des États qui l'ont ratifiée ou qui y ont adhéré, un État successeur se trouve automatiquement exclu. Tel est, semble-t-il, la seule conclusion compatible avec les principes fondamentaux du droit des traités.

7. Le Comité a estimé que cette question était difficile à résoudre sur le plan théorique, mais, après avoir examiné les conséquences pratiques des différentes solutions, il a décidé de s'en tenir à la position théorique selon laquelle, jusqu'à ce qu'un traité soit entré en vigueur, il n'y a rien à quoi l'État successeur puisse succéder (encore qu'il admette que l'État prédécesseur puisse avoir des droits ou obligations accessoires ou subsidiaires découlant de la signature ou de la ratification). Cette opinion est compatible avec la position prise à l'égard du point 6, et même la corrobore [112].

10) Le Comité n'a pas eu tout à fait raison de dire que l'on ne connaissait pas de cas dans lequel il ait été tenu compte d'une déclaration de continuité faite par un nouvel État pour parvenir au nombre de parties requises pour que la convention entre en vigueur. Dans son mémorandum de 1962, le Secrétariat souligne que dans la note par laquelle il annonçait le dépôt du vingt-deuxième instrument d'adhésion à la Convention de 1958 sur la haute mer, le Secrétaire général avait fait entrer en ligne de compte « les déclarations du Nigéria et de la Sierra Leone » [113] pour parvenir au total de vingt-deux. Depuis lors, l'entrée en vigueur de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë a été notifiée par le Secrétaire général, qui, pour le calcul du nombre de parties requises — fixé à vingt-deux —, a fait entrer en ligne de compte les déclarations de continuité de ces deux mêmes États. Il en a fait autant pour les déclarations de continuité faites par trois nouveaux États en ce qui concerne la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer. La pratique du Secrétaire général agissant en qualité de dépositaire semble donc fixée dans le sens que les déclarations de nouveaux États sont considérées comme équivalant à tous égards à la ratification, à l'adhésion, etc., aux fins de l'application des clauses d'un traité subordonnant l'entrée en vigueur du traité à l'existence d'un nombre déterminé de parties. Pour autant qu'on le sache, aucun État n'a contesté la régularité de la pratique suivie par le Secrétaire général en ce qui concerne ces importants traités.

11) Il est vrai qu'en règle générale les clauses dont il est ici question visent expressément le dépôt d'un nombre déterminé d'instruments de ratification ou d'adhésion — ou, selon le cas, d'acceptation ou d'approbation — par ceux des États qui sont admis à participer au traité en vertu de ses dispositions mêmes. Aussi peut-on considérer que, en faisant entrer en ligne de compte les notifications de succession pour parvenir au nombre total d'instruments requis, on modifie dans une certaine mesure l'application des clauses finales du traité. Mais toute modification de ce genre qui peut se produire résulte de l'influence sur le traité des règles générales du droit en matière de succession d'États, et on doit présumer que les États qui ont négocié la conclusion d'un traité ont accepté ces règles générales comme complétant les clauses du traité. D'ailleurs, la modification qu'implique le fait de faire entrer en ligne de compte une notification de succession aux fins de ces clauses n'est pas beaucoup plus importante que celle qu'implique le fait d'admettre que de nouveaux États peuvent devenir des parties distinctes au traité au moyen de notifications qui ne sont pas prévues dans les clauses finales; or, la pratique consistant à admettre des notifications de succession à cet effet est maintenant bien établie. Au reste, considérer la notification d'un État successeur comme l'équivalent d'une ratification, d'une adhésion, d'une acceptation ou d'une approbation semble être conforme à l'intention générale des clauses dont il est ici question; en effet, ces clauses visent essentiellement à assurer qu'un certain nombre d'États auront accepté de façon définitive les obligations découlant du traité

[111] *Ibid.*, *1969*, vol. II, p. 48, doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2, par. 15.

[112] International Law Association, *Buenos Aires Conference (1968), Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors*, Londres, International Law Association, 1969, p. 602 et 603.

[113] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 144, doc. A/CN.4/150, par. 143.

avant qu'un État quelconque n'y soit tenu. La position contraire prise par le Comité sur la succession d'États semble presque supposer qu'un État nouvellement indépendant ne doit pas être considéré comme suffisamment détaché de son prédécesseur pour être compté comme entité séparée lorsqu'il s'agit de donner effet à cette intention. Mais une telle prémisse semble difficilement compatible avec les principes de l'autodétermination, de l'indépendance et de l'égalité. C'est pourquoi la possibilité envisagée par le Comité que des notifications de cinq États successeurs venant s'ajouter à l'unique ratification existante fassent entrer en vigueur la Convention sur la réduction des cas d'apatridie — ce qui de toute façon serait un cas exceptionnel — ne semble pas constituer un argument suffisamment convaincant pour rejeter la position plus libérale adoptée par le Secrétaire général sur cette question. Aussi, comme on l'a indiqué précédemment, le paragraphe 2 de l'article 8 énonce-t-il le droit en la matière dans des termes qui correspondent à la pratique du Secrétaire général en qualité de dépositaire.

Article 9. — Succession en matière de réserves aux traités multilatéraux

1. Lorsqu'un nouvel État manifeste par une notification de succession son consentement à être lié par un traité multilatéral, il est réputé avoir maintenu toute réserve applicable à l'égard de son territoire à la date de la succession, à moins :

a) Que ledit État, lorsqu'il notifie sa succession au traité, n'exprime l'intention contraire ou ne formule des réserves différentes de celles qui sont applicables à la date de la succession; ou

b) Que la réserve dont il s'agit, en raison de son objet et de son but, ne doive être considérée comme appropriée qu'en ce qui concerne l'État prédécesseur.

2. En pareil cas, si le nouvel État formule des réserves différentes de celles qui sont applicables à l'égard de son territoire à la date de la succession :

a) Toute réserve formulée par son prédécesseur qui est différente de ses propres réserves est réputée avoir été retirée;

b) Toutes dispositions que le traité peut contenir au sujet des réserves s'appliquent, ainsi que les articles 19 à 23 de la Convention de Vienne, au nouvel État à compter de la date de sa notification de succession au traité.

3. a) Les règles énoncées aux paragraphes 1 et 2 en ce qui concerne les réserves s'appliquent également, « mutatis mutandis », aux objections faites à des réserves.

b) Toutefois, dans le cas d'un traité auquel sont applicables les dispositions du paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention de Vienne, aucune objection ne peut être formulée par un nouvel État à l'égard d'une réserve qui a été acceptée par toutes les parties au traité.

Commentaire

1) Les règles générales du droit international régissant les réserves aux traités multilatéraux sont désormais énoncées dans les articles 19 à 23 de la Convention de Vienne. Dans le cadre de ces articles, en cas de succession, l'État prédécesseur peut être un État qui a formulé une réserve, ayant ou non fait l'objet d'une objection de la part d'autres États, ou qui a lui-même accepté une réserve formulée par un autre État ou fait une objection à une telle réserve. En même temps, ces articles prévoient le retrait des réserves ainsi que des objections aux réserves. La question se pose alors de savoir quelle est la position de l'État successeur à l'égard des réserves, des acceptations et des objections [114].

2) Chaque fois qu'un État successeur doit être considéré comme partie à un traité multilatéral par voie d' « héritage », la logique semblerait exiger qu'il prenne à tous égards la place de son prédécesseur au regard du traité *à compter de la date de la succession*. En d'autres termes, l'État successeur devrait hériter des réserves, des acceptations et des objections de son prédécesseur telles qu'elles sont exactement à la date de la succession; mais il demeurerait également libre de retirer, *en ce qui le concerne*, la réserve ou l'objection dont il a hérité. Inversement, lorsqu'un État successeur devient partie à un traité non pas par voie d'héritage, mais par un acte indépendant établissant son consentement à être lié par ce traité, la logique voudrait qu'il ait l'entière responsabilité de ses propres réserves, acceptations et objections, et que, pour ce qui est des réserves, acceptations et objections éventuelles de son prédécesseur, il se trouve dans la même position que toute autre nouvelle partie au traité. Telles sont les règles que suggèrent des considérations de logique juridique, mais il reste à voir si elles sont appliquées en pratique et, dans l'affirmative, dans quelle mesure elles le sont. S'il est vrai que la pratique suivie en matière de réserves correspond dans une certaine mesure aux principes logiques énoncés dans le présent paragraphe, on constate qu'en fait elle n'est pas pleinement conforme à ces principes.

3) Dans les études qu'il a publiées sous le titre « La succession d'États aux traités multilatéraux [115] », le Secrétariat indique la pratique suivie en matière de réserves à propos de deux cas seulement. Le premier est celui de la Convention de Berne de 1886 pour la protection des œuvres littéraires et artistiques et des Actes de Berlin, de Rome, de Bruxelles et de Stockholm qui l'avaient amendée [116]. En bref, le Royaume-Uni avait formulé, au sujet du texte élaboré à Berlin (1908), une réserve concernant la rétroactivité en son propre nom et au nom de tous ses territoires dépendants à l'exception du Canada; la France, en son propre nom et au nom de tous ses territoires, avait formulé une réserve à la même convention pour les œuvres des arts appliqués; et les Pays-Bas avaient également formulé trois réserves distinctes à cette convention, en leur propre nom et

---

[114] Pour un exposé des vues du Rapporteur de l'International Law Association, voir le deuxième rapport du Rapporteur spécial (*Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 48, doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2, par. 17).

[115] *Ibid., 1968*, vol. II, p. 1, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2; et *ibid., 1969*, vol. II, p. 23, doc. A/CN.4/210.

[116] *Ibid., 1968*, vol. II, p. 24 et 25, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 86 à 92.

au nom des Indes néerlandaises. Chacun de ces trois États a omis ses réserves lorsqu'il a adhéré aux textes ultérieurs : le Royaume-Uni et les Pays-Bas lorsqu'ils sont devenus parties à l'Acte de Rome de 1928, et la France lorsqu'elle est devenue partie à l'Acte de Bruxelles de 1948. Dans tous les cas de succession qui se sont produits en ce qui concerne ces trois États, le Gouvernement suisse, en tant que dépositaire, a traité l'État successeur comme ayant hérité de celles des réserves de son prédécesseur qui, au regard de chaque convention, étaient applicables au territoire du successeur avant l'indépendance. De plus, il semble que dans ces cas le Gouvernement suisse ait considéré que l'État successeur héritait automatiquement des réserves éventuelles, sans qu'aucune « confirmation » de sa part ne soit nécessaire.

Le deuxième cas est celui des diverses conventions de Genève à but humanitaire pour lesquelles le Gouvernement suisse exerce également les fonctions de dépositaire. Les clauses finales de ces conventions ne contiennent aucune disposition relative aux réserves, mais des réserves ont été formulées par un nombre considérable d'États [117]. Parmi ces réserves, il en est une formulée par le Royaume-Uni en ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 68 de la Convention de Genève de 1949 relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre [118]. Cinq États nouvellement indépendants, auxquels cette convention était précédemment applicable en tant que territoires dépendant du Royaume-Uni, ont fait savoir au dépositaire qu'ils se considéraient comme toujours liés par cette convention en vertu de sa ratification par le Royaume-Uni [119]. Les notifications de ces États ne mentionnent pas expressément, il est vrai, la réserve du Royaume-Uni — et c'est pourquoi le Secrétariat a déclaré :

> L'étude des cas de succession aux conventions de Genève ne fournit donc aucun exemple qui permette de dire en toute certitude s'il est nécessaire ou non de confirmer dans les déclarations de continuité les réserves formulées par l'État prédécesseur pour pouvoir s'en prévaloir [120].

On peut contester le bien-fondé de cette observation. Le point de départ pour tous ces États était que la convention avait été rendue applicable à leur territoire par le Royaume-Uni avant l'indépendance ; et cette application était alors manifestement soumise à la réserve formulée par le Royaume-Uni. En outre, quatre des États en question se sont expressément référés dans leur notification à la ratification de la convention par le Royaume-Uni et *la réserve faisait partie intégrante de cette ratification*. En droit, il semblerait que l'on doive présumer, en l'absence de tout élément indiquant que la réserve formulée par le prédécesseur était retirée, que les États en cause ont voulu que le traité continue de s'appliquer à leur territoire dans les mêmes conditions qu'avant l'indépendance, c'est-à-dire avec la réserve. Il est en outre intéressant de noter que le même gouvernement dépositaire, agissant en qualité de dépositaire de la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques et des Actes de revision ultérieurs, semble avoir présumé que dans les cas de succession l'État successeur héritait automatiquement des réserves en l'absence de tout élément établissant leur retrait.

4) La documentation que les gouvernements ont fournie au Secrétaire général de l'ONU sur son invitation et qui a été publiée dans *Documentation concernant la succession d'États* [121] ne semble jeter aucune lumière sur la pratique suivie en matière de réserves. Par conséquent, en dehors des cas cités dans le paragraphe précédent, la principale source de renseignements sur laquelle le Rapporteur spécial s'est fondé pour étudier la pratique suivie a été la publication du Secrétariat intitulée *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire* [122], complétée par un certain nombre de précédents isolés indiqués par le Secrétariat, et par des exemples tirés du *Recueil des Traités* des Nations Unies.

5) La pratique suivie par les États successeurs en ce qui concerne les traités pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire semble avoir été assez variable. Comme on l'a déjà noté dans le commentaire relatif à l'article 7, ils ont parfois exercé leur droit de devenir partie à ces traités en déposant un instrument d'adhésion, et parfois en adressant au Secrétaire général une « notification de succession ». Il est arrivé que, en devenant partie par voie d'adhésion, un nouvel État ait renouvelé une réserve qui avait été formulée par son prédécesseur et était applicable à son territoire avant l'indépendance [123]. En pareil cas, la réserve doit évidemment être considérée comme une réserve entièrement nouvelle en ce qui concerne le nouvel État, et les règles générales du droit en matière de réserves aux traités multilatéraux doivent en conséquence lui être appliquées à compter de la date à laquelle la réserve a été formulée. C'est là un cas non équivoque d'adhésion avec une réserve, et ce n'est que dans les cas de notification de succession que des problèmes se posent.

6) De même, il est arrivé assez fréquemment que, en envoyant une notification de succession, les nouveaux États aient renouvelé ou maintenu expressément une réserve formulée par leur prédécesseur; cela s'est produit en particulier dans les cas où l'État prédécesseur avait

---

[117] *Ibid.*, p. 34, par. 138.

[118] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, p. 287.

[119] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 41, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 170 à 174.

[120] *Ibid.*, p. 53, par. 229.

[121] Publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5.

[122] *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.3), et *idem, Annexe : clauses finales* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.4). Les renseignements sur cette question que l'on peut trouver dans les ouvrages spécialisés, y compris l'ouvrage de base de D. P. O'Connell *(State Succession...)* sont extrêmement rares.

[123] Ainsi, par exemple, lorsqu'ils ont adhéré au Protocole additionnel de 1954 à la Convention sur les facilités douanières en faveur du tourisme, relatif à l'importation de documents et de matériel de propagande touristique, l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie ont renouvelé une réserve qui avait été expressément formulée pour ces territoires par le Royaume-Uni. Voir *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.3), p. 201.

formulé la réserve au moment où il avait « étendu » l'application du traité à leurs territoires. Ainsi, lorsqu'elle a notifié sa « succession » à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, la Jamaïque a renouvelé textuellement une réserve qui avait été faite par le Royaume-Uni spécialement en ce qui concernait son territoire, et Chypre et la Gambie ont expressément confirmé le maintien de cette même réserve, qui avait aussi été rendue applicable à chacun de ces territoires [124]. On pourrait citer d'autres exemples encore : celui de Malte à l'égard d'une réserve du Royaume-Uni à la Convention de Vienne de 1961 sur les relations diplomatiques [125], celui de la Trinité-et-Tobago à l'égard d'une réserve du Royaume-Uni à la Convention internationale de 1952 pour faciliter l'importation des échantillons commerciaux et du matériel publicitaire, réserve qui avait été formulée spécialement pour la Trinité-et-Tobago [126], et celui de Chypre, de la Jamaïque et de la Sierra Leone à l'égard des réserves du Royaume-Uni à la Convention de 1949 sur la circulation routière [127]. Dans le dernier exemple mentionné, Chypre et la Jamaïque ont omis, en renouvelant la réserve, une clause relative à l'application territoriale qui était sans objet dans leur cas.

7) Il est sans aucun doute souhaitable qu'un État, en notifiant sa succession, précise en même temps ses intentions à l'égard des réserves formulées par son prédécesseur. Mais ce serait aller trop loin que de conclure de la pratique exposée au paragraphe précédent que, si une réserve n'est pas renouvelée au moment de la notification de la succession, l'État successeur n'en hérite pas. De fait, dans certains autres cas, des États successeurs semblent avoir présumé le contraire. Ainsi, le Rwanda et Malte ont tous deux envoyé des notifications de succession à la Convention douanière de 1954 relative à l'importation temporaire des véhicules routiers privés, sans faire mention des réserves qui avaient été faites par leurs prédécesseurs respectifs, la Belgique et le Royaume-Uni. Environ deux mois après avoir notifié sa succession, le Rwanda a informé le Secrétaire général qu'il n'avait pas l'intention de maintenir les réserves faites par la Belgique [128]. Malte également, après un intervalle de quelques semaines, a adressé au Secrétaire général une communication dans le même sens [129]. Ces deux États ont fait de même à l'égard des réserves formulées par leurs prédécesseurs à la Convention de 1954 sur les facilités douanières en faveur du tourisme [130]. Il semblerait donc que tous deux aient pensé que les réserves formulées par un prédécesseur demeureraient applicables à moins que le successeur ne les désavoue. Le Service juridique du Secrétariat a manifestement adopté la même position dans le mémorandum qu'il a adressé au représentant régional du Haut Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés au sujet de la succession de la Jamaïque aux droits et obligations découlant de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Au paragraphe 4 de ce mémorandum, après avoir reproduit le texte des réserves au paragraphe 1 de l'article 42 de la Convention que le Royaume-Uni avait formulées en ce qui concernait la Jamaïque, le Service juridique a déclaré :

> La Jamaïque aurait le droit de se réclamer de ces réserves, qui ont été faites par le Royaume-Uni en vertu de la Convention, et il se peut que, le moment venu, vos services souhaitent obtenir de la Jamaïque une déclaration par laquelle elle retirerait lesdites réserves. Nous pensons toutefois que notre conclusion que la Jamaïque est tenue aux obligations découlant de la Convention, compte tenu des réserves faites par le Royaume-Uni, répond pour le moment à l'essentiel de la question que vous nous avez posée [131].

Le Gouvernement suisse également, comme on l'a signalé plus haut au paragraphe 3, semble être parti de la prémisse que les réserves sont automatiquement applicables à l'égard d'un État successeur en l'absence de tout élément indiquant que cet État les a retirées, soit au moment où il notifie sa succession, soit ultérieurement.

8) Il convient maintenant de mentionner certains cas récents qui illustrent une pratique en matière de réserves dans laquelle la distinction entre « succession » et « adhésion » semble être devenue assez floue. Il s'agit de cas dans lesquels un État a avisé le Secrétaire général de sa « succession » à un traité en lui notifiant en même temps des réserves nouvelles ou différentes de celles qu'avait formulées son prédécesseur.

Le 29 juillet 1968, Malte a notifié au Secrétaire général [132] qu'en tant que successeur du Royaume-Uni elle se considérait liée par le Protocole additionnel de 1954 à la Convention sur les facilités douanières en faveur du tourisme, relatif à l'importation de documents et de matériel de propagande touristique [133], dont l'application avait été étendue à son territoire avant l'indépendance sans aucune réserve. Néanmoins, la notification de Malte contenait une réserve à l'article 3 du Protocole, alors que l'article 14 stipulait que les réserves ne seraient pas recevables si, dans un délai de quatre-vingt-dix jours, un tiers des États intéressés y faisaient objection. En conséquence, lorsqu'il a communiqué la notification de succession aux États intéressés, le Secrétaire général a appelé leur attention sur la réserve et sur la disposition contenue dans l'article 14 du Protocole — et, en fait, la Pologne a fait objection à la réserve. En l'occurrence, cette objection a été la seule qui ait été formulée contre la réserve dans le délai prescrit, et le Secrétaire général a ensuite informé officiellement les États intéressés de l'acceptation de la réserve de Malte conformément à l'article 14 [134].

---

[124] *Ibid.*, p. 75 à 77.
[125] *Ibid.*, p. 46.
[126] *Ibid.*, p. 195.
[127] *Ibid.*, p. 220 à 222.
[128] *Ibid.*, p. 205.
[129] *Ibid.*, p. 206.
[130] *Ibid.*, p. 199.
[131] Voir Nations Unies, *Annuaire juridique, 1963* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 65.V.3), p. 190.
[132] Lettre circulaire du Secrétaire général du 16 août 1968 (C.N.123, 1968, Traités-2).
[133] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 276, p. 191.
[134] Lettre circulaire du Secrétaire général du 3 décembre 1968 (C.N.182, 1968, Traités-4).

Le 25 février 1969, le Botswana a notifié au Secrétaire général [135] qu'il se considérait « toujours lié » par la Convention de 1954 relative au statut des apatrides dans la mesure où le Gouvernement du Royaume-Uni l'était à l'égard du protectorat du Betchouanaland, « mais avec les nouvelles réserves suivantes » — suivait l'énoncé des nouvelles réserves que le Botswana formulait au sujet des articles 31, 12 (1) et 7 (2) de la Convention. Lorsqu'il a communiqué cette notification aux intéressés, le Secrétaire général a reproduit le texte des nouvelles réserves du Botswana et a, en même temps, indiqué aux États intéressés où ils pourraient trouver le texte des réserves antérieurement formulées par le Royaume-Uni que maintenait le Botswana.

Le 18 juillet 1969, Maurice a informé le Secrétaire général [136] qu'elle se considérait liée, à compter de la date de son indépendance, par la Convention de 1953 sur les droits politiques de la femme, dont l'application avait été étendue à son territoire avant l'indépendance. En même temps, sans faire aucune allusion aux réserves à l'article 3 qui avaient été faites par le Royaume-Uni, Maurice a formulé pour son propre compte deux réserves à cet article. L'une de ces réserves (recrutement des forces armées et conditions de service dans ces forces) correspondait à une réserve générale faite par le Royaume-Uni ; l'autre (fonctions de juré) avait été faite par le Royaume-Uni pour certains territoires, mais non pour Maurice. Le Secrétaire général, ne faisant non plus aucune allusion aux réserves précédemment faites par le Royaume-Uni, a simplement communiqué aux États intéressés le texte des deux réserves de Maurice.

L'exemple le plus frappant est peut-être celui de la notification par la Zambie de sa succession à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés. Par une lettre du 24 septembre 1969, la Zambie a communiqué au Secrétaire général un instrument de *succession* à cette convention et un instrument d'*adhésion* à un autre traité, soulignant ainsi son intention d'être considérée comme un État successeur à l'égard de la convention de 1951. En déposant sa notification de succession, la Zambie n'a fait aucune allusion aux réserves précédemment faites par le Royaume-Uni en ce qui concernait la Fédération de Rhodésie et Nyassaland. En revanche, elle s'est référée à l'article 42 de la Convention, qui autorisait les réserves à certains articles, et a formulé ses propres réserves aux articles 17 (2), 22 (1), 26 et 28, comme le lui permettait l'article 42. Dans une lettre en date du 10 octobre 1969 [137], le Secrétaire général a alors appelé l'attention du Gouvernement zambien sur le fait que les réserves de la Zambie différaient de celles qu'avait formulées l'État prédécesseur, et a poursuivi :

> Dans ces conditions, le Secrétaire général considère que le Gouvernement zambien, en déclarant officiellement qu'il succède à la convention contenue dans l'instrument en question, a décidé de retirer les anciennes réserves conformément au paragraphe 2 de l'article 42 de la Convention, et a exprimé son consentement à demeurer à l'avenir lié par la Convention compte tenu des nouvelles réserves, *ces dernières devant entrer en vigueur à la date à laquelle elles seraient entrées en vigueur, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, si elles avaient été formulées lors de l'adhésion* *. En conséquence, lesdites réserves prendront effet le quatre-vingt-dixième jour suivant le dépôt par le Gouvernement zambien de l'instrument de succession, c'est-à-dire le 23 décembre 1969.

Le Secrétaire général ajoutait qu'il notifiait à tous les États intéressés le dépôt de l'instrument de succession et les réserves qui avaient été formulées [138].

9) La pratique examinée au paragraphe précédent semble clairement montrer que le Secrétaire général considère maintenant qu'un État nouvellement indépendant a le droit de devenir partie à un traité par « succession » à la participation de son prédécesseur audit traité, et de modifier en même temps les conditions de cette participation en formulant de nouvelles réserves. De plus, en réponse à une question posée par le Rapporteur spécial, le Secrétariat a confirmé que les précédents en question étaient classés par le Secrétaire général dans la catégorie des cas de « succession » et non d'adhésion.

10) La renonciation, expresse ou implicite, par un nouvel État, aux réserves formulées par son prédécesseur est parfaitement compatible avec la notion de « succession » ; en effet, un État peut retirer une réserve à tout moment, et un État successeur peut également le faire au moment où il confirme sa « succession » au traité. Mais la formulation de réserves nouvelles ou revisées ne cadre pas très bien, sur le plan de la logique, avec la notion de « succession » aux droits et obligations de l'État prédécesseur en ce qui concerne le territoire. Elle est compatible avec l'idée qu'un État successeur a, du seul fait que le traité s'appliquait précédemment à son territoire, le droit de devenir, en son propre nom, partie distincte au traité, mais c'est tout. Pour autant que l'on sache, aucun État n'a protesté contre la pratique en question ni n'a critiqué l'attitude du Secrétaire général, qui l'a traitée comme s'il s'agissait d'une forme particulière d'adhésion. Et cela n'est guère surprenant, puisque dans la plupart des cas l'État nouvellement indépendant a également la possibilité de devenir partie par voie d'« adhésion », ayant alors l'entière liberté, compte tenu des dispositions pertinentes de l'instrument, de formuler ses propres réserves. L'attitude du Secrétaire général à l'égard de cette pratique a le mérite d'être souple et de faciliter la participation des nouveaux États aux traités multilatéraux, tout en protégeant les droits des autres États dans le cadre des règles générales applicables aux réserves.

11) La question qui se pose est celle de savoir si, en matière de réserves, la Commission doit s'en tenir strictement à la notion de « succession » ou si elle doit adopter une attitude plus pragmatique et plus souple, comme celle dont semble témoigner la pratique du Secrétaire général en qualité de dépositaire de traités multilatéraux. Lorsqu'un État nouvellement indépendant

---

[135] Lettre circulaire du Secrétaire général du 21 mai 1969 (C.N.80, 1969, Traités-1).

[136] Lettre circulaire du Secrétaire général du 11 septembre 1969 (C.N.168, 1969, Traités-5).

[137] Texte anglais fourni au Rapporteur spécial par le Secrétariat.

[138] La lettre mentionnait également une « déclaration » faite par la Zambie, comme il était prévu dans la convention.

adresse une notification de succession ou une déclaration de continuité, cet acte peut évidemment être interprété comme une manifestation du désir d'être considéré comme étant partie au traité dans les mêmes conditions, à tous égards, que son prédécesseur. Toutefois, dès lors que l'on admet que la succession aux traités n'est pas automatique, mais dépend d'un acte de volonté de l'État successeur, il est normal que le droit réglemente les conditions dans lesquelles cet acte de volonté produira ses effets. Eu égard à la nature des traités multilatéraux modernes et à l'ensemble des règles régissant les réserves, qui sont énoncées dans les articles 19 à 23 de la Convention de Vienne, la Commission estimera peut-être qu'il est préférable d'aborder avec souplesse et pragmatisme le problème de la succession en matière de réserves.

12) Étant donné que la règle générale est qu'une réserve peut être retirée unilatéralement et à tout moment, la question de savoir si une réserve formulée par l'État prédécesseur lie l'État successeur semble dépendre simplement de l'intention de ce dernier au moment où il notifie sa succession. Si l'État successeur maintient expressément les réserves de son prédécesseur, la réponse est claire. S'il garde le silence sur ce point, il convient de se demander s'il faut présumer l'intention de maintenir les réserves (sauf celles qui, par leur nature même, sont exclusivement applicables en ce qui concerne l'État prédécesseur). La pratique examinée aux paragraphes 3 à 8 du présent commentaire incite à pencher, à tout prendre, pour une telle présomption. Une autre considération qui milite en faveur de cette position est que, si l'on ne présume pas le maintien des réserves, on risque d'aller irrévocablement à l'encontre de l'intention réelle de l'État successeur, tandis que, si on le présume, et si cette présomption ne correspond pas à l'intention de l'État successeur, celui-ci a toujours la possibilité de retirer les réserves. Le *paragraphe 1* de l'article 9 dispose donc qu'une notification de succession est réputée sujette à toute réserve formulée par l'État prédécesseur, à moins que l'intention contraire n'ait été exprimée ou indiquée, ou que la réserve, en raison de son objet et de son but, ne soit appropriée qu'en ce qui concerne l'État prédécesseur [139].

13) Le *paragraphe 2* vise le cas où l'État successeur a formulé, en son propre nom, des réserves différentes et où, conformément au paragraphe 1, il faut donc considérer que la présomption touchant son intention de maintenir les réserves de l'État prédécesseur doit être annulée. Comme on l'a déjà souligné, on peut trouver qu'il y a un certain manque de logique à prétendre devenir partie à un traité en vertu du statut de partie de son prédécesseur, et à prendre en même temps à l'égard du traité une position différente de celle du prédécesseur. Il semble que l'on ait le choix entre deux solutions : *a*) refuser de considérer comme un véritable instrument de succession toute notification de succession sujette à de nouvelles réserves et la traiter sur le plan juridique comme une adhésion ; ou *b*) lui reconnaître le caractère d'une succession, mais lui appliquer, en même temps, les règles du droit en matière de réserves comme s'il s'agissait d'une expression entièrement nouvelle du consentement à être lié par le traité. Cette dernière solution, quelque peu anormale il est vrai, correspond à la pratique du Secrétaire général en qualité de dépositaire, et offre en outre l'avantage de donner le maximum de souplesse à la position que peut adopter le nouvel État désireux de maintenir la participation de son territoire au régime du traité. Elle peut également faciliter les choses pour un nouvel État dans les cas — peut-être peu fréquents — où le traité n'est pas, pour des raisons d'ordre technique, ouvert à sa participation par une procédure autre que la succession. L'*alinéa* a *du paragraphe 2* dispose donc que, lorsqu'un État successeur formule de nouvelles réserves, il doit être réputé avoir retiré les réserves faites par son prédécesseur. Et l'*alinéa* b dispose que les clauses du traité — et, sous réserve de ces clauses, les dispositions des articles 19 à 23 de la Convention de Vienne — s'appliquent aux nouvelles réserves à compter de la date de la notification. La question peut alors se poser de savoir à partir de quelle date le traité doit être considéré comme étant en vigueur à l'égard d'un État qui a formulé de nouvelles réserves : cette question sera examinée plus loin à propos d'un autre article relatif à l'entrée en vigueur des traités à l'égard des États qui expriment leur consentement à être liés au moyen d'une notification de succession.

14) Reste la question des objections aux réserves. Les renseignements publiés sur la pratique suivie en la matière sont extrêmement maigres. Dans la série d'études que le Secrétariat a fait paraître sous le titre « La succession d'États aux traités multilatéraux » [140], en dehors d'un unique passage dans lequel il est fait allusion à l'existence de cette question, on ne trouve aucune mention de la succession en ce qui concerne les objections aux réserves. On ne trouve non plus aucun renseignement à ce sujet dans *Documentation concernant la succession d'États* [141]. Même les renseignements publiés dans *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire* [142] jettent relativement peu de lumière sur la pratique suivie en matière d'objections aux réserves. Dans le cas de la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies, le Royaume-Uni avait fait une objection aux réserves formulées par certains États en ce qui concernait le recours à la Cour internationale de Justice pour le règlement des différends, et par la suite un certain nombre de ses anciens territoires dépendants sont devenus parties à cette convention en envoyant une notification de succession. Il semble qu'aucun de ces États nouvellement indépendants n'a fait la moindre allusion à l'objection faite à ces réserves par le Royaume-Uni. La République démocratique du Congo, lorsqu'elle a notifié sa succession à la Convention de 1948 sur le

[139] On peut citer, à titre d'exemple de réserves qui ne sont appropriées qu'en ce qui concerne l'État prédécesseur, celles que le Royaume-Uni a formulées au sujet de l'extension de certains traités à des territoires dépendants.

[140] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 1, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2 ; *ibid., 1969*, vol. II, p. 23, doc. A/CN.4/210.

[141] Publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5.

[142] Publications des Nations Unies, numéros de vente : F.68.V.3 et F.69.V.5.

génocide, n'a fait non plus aucune allusion à l'objection de la Belgique à des réserves analogues formulées dans le cas de cette convention. Le Royaume-Uni a également fait une série d'objections formelles à des réserves formulées par divers États aux trois Conventions de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë, sur la haute mer et sur le plateau continental, et plusieurs de ses anciens territoires dépendants sont par la suite devenus parties à l'une ou l'autre de ces conventions au moyen d'une notification de succession, sans qu'aucun d'eux n'ait apparemment fait la moindre allusion à l'une quelconque de ces objections. On ne connaît qu'un cas dans lequel un État successeur ait fait mention des observations formulées par son prédécesseur au sujet d'une réserve faite par un autre État, et même dans ce cas on ne peut pas, à proprement parler, dire qu'il s'agissait d'une « objection » à une réserve. Lorsqu'il a ratifié la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, le Royaume-Uni a déclaré qu'il considérait la déclaration faite par trois États socialistes au sujet du paragraphe 1 de l'article 11 (effectif d'une mission diplomatique) comme ne modifiant aucun droit ni aucune obligation découlant de ce paragraphe [143]. Malte, qui est le seul ancien territoire dépendant du Royaume-Uni qui soit devenu partie à la convention par succession, a répété, dans les mêmes termes, cette déclaration dans sa notification de succession.

15) Les renseignements dont on dispose sur la pratique en la matière ne sont guère suffisants pour que l'on puisse en tirer des conclusions sûres, mais en tout état de cause, ils ne semblent guère révéler de graves préoccupations de la part des États nouvellement indépendants au sujet des objections faites par leur prédécesseur à des réserves formulées par d'autres États. Il est néanmoins nécessaire d'énoncer une règle sur ce point et, pour ce faire, il faut évidemment tenir compte des dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités qui concernent les objections aux réserves. L'alinéa *b* du paragraphe 4 de l'article 20, tel qu'il a été finalement adopté à Vienne [144], contient la règle générale suivante [145] :

> L'objection faite à une réserve par un autre État contractant n'empêche pas le traité d'entrer en vigueur entre l'État qui a formulé l'objection et l'État auteur de la réserve, à moins que l'intention contraire n'ait été nettement exprimée par l'État qui a formulé l'objection [146].

Cette règle doit être lue en liaison avec le paragraphe 3 de l'article 21, aux termes duquel :

> Lorsqu'un État qui a formulé une objection à une réserve ne s'est pas opposé à l'entrée en vigueur du traité entre lui-même et l'État auteur de la réserve, les dispositions sur lesquelles porte la réserve ne s'appliquent pas entre les deux États dans la mesure prévue par la réserve [147].

Il en résulte évidemment que, à moins que l'État auteur de l'objection n'ait indiqué sans équivoque qu'il a voulu, par son objection, empêcher l'entrée en vigueur du traité entre lui-même et l'État auteur de la réserve, la situation *juridique* créée entre les deux États par une objection à une réserve est quasiment la même que celle qui existerait si l'objection n'avait pas été formulée. Il convient également de tenir compte du paragraphe 5 de l'article 20, aux termes duquel une réserve est réputée avoir été acceptée par un État si ce dernier n'a pas formulé d'objection à la réserve dans un délai de douze mois, et du paragraphe 2 de l'article 22, aux termes duquel une objection peut être retirée à tout moment.

16) La solution la plus simple consisterait, certes, à considérer une objection à une réserve comme propre à l'État prédécesseur qui en est l'auteur et à laisser l'État successeur libre de formuler, au moment où il notifie sa succession, ses propres objections aux réserves dont sont déjà assortis les instruments de ratification, d'adhésion, etc., d'autres États. Mais il ne faut pas oublier que si l'objection s'est accompagnée de l'indication qu'elle doit empêcher l'entrée en vigueur du traité entre l'État auteur de l'objection et l'État auteur de la réserve, le traité, *au regard de l'État auteur de la réserve*, ne sera aucunement en vigueur, à la date de la succession, en ce qui concerne le territoire de l'État successeur. Qui plus est, l'objection peut avoir été formulée par l'État prédécesseur principalement ou partiellement dans l'intérêt du territoire qui fait maintenant partie de l'État successeur. En conséquence, pour mieux assurer la protection de l'État successeur, il serait peut-être souhaitable d'établir, en faveur du maintien des objections, une présomption analogue à celle que l'on propose pour les réserves. L'État successeur n'en demeurera pas moins libre de faire tomber la présomption en exprimant ou en indiquant l'intention contraire au moment où il envoie sa notification de succession, ou bien de modifier par la suite sa position en retirant l'objection. L'*alinéa* a *du paragraphe 3* dispose donc que les règles énoncées aux paragraphes 1 et 2 en ce qui concerne les réserves s'appliquent également, *mutatis mutandis*, aux objections faites à des réserves.

17) Le paragraphe 5 de l'article 20 de la Convention de Vienne prévoit que, à moins que le traité n'en dispose autrement, un État a le droit de formuler une objection à une réserve pendant un délai de douze mois suivant la date à laquelle il en a reçu notification ou, s'il n'a pas alors exprimé son consentement à être lié par le traité, jusqu'à la date à laquelle il exprime ledit consentement. Il semblerait conforme à l'intention à laquelle répond cette disposition que l'on considère qu'un État successeur a le droit de formuler une objection à des réserves, faites soit avant soit après la date de la succession, dans les mêmes conditions, quant au délai, que celles qui y sont énoncées. Le Rapporteur spécial a donc présumé qu'un État successeur possédait un tel droit, et il a cherché à donner effet à ce droit en prévoyant au paragraphe 3, *a*,

---

[143] Voir *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.69.V.5), p. 49.

[144] La Commission avait proposé une disposition qui prévoyait la présomption inverse.

[145] Cette règle ne s'applique pas dans le cas des actes constitutifs d'organisations internationales ni dans le cas de traités conclus entre un « nombre restreint » d'États, au sens du paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention de Vienne.

[146] Voir *Documents de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 314.

[147] *Ibid.*

que les dispositions du paragraphe 2 seraient également applicables, *mutatis mutandis*, aux objections faites à des réserves. Il semble toutefois nécessaire de prévoir une exception particulière dans le cas d'un traité du genre de ceux dont il est question au paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention de Vienne. Ce paragraphe dispose que :

> Lorsqu'il ressort du nombre restreint des États ayant participé à la négociation, ainsi que de l'objet et du but d'un traité, que l'application du traité dans son intégralité entre toutes les parties est une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par le traité, une réserve doit être acceptée par toutes les parties[148].

Si, en pareil cas, l'État prédécesseur lui-même a « accepté » la réserve et si toutes les autres parties en ont fait autant, il semblerait inadmissible de permettre à un État successeur de faire une objection à une réserve déjà formulée et acceptée *et d'exclure ainsi l'État auteur de la réserve de la participation au traité*. Si l'on permettait à un État successeur de le faire, cela reviendrait, en fait, à lui donner le pouvoir de contraindre un État qui est déjà partie au traité à s'en retirer. Afin d'exclure une telle possibilité, l'*alinéa* b *du paragraphe 3* dispose expressément que, dans le cas des traités auxquels sont applicables les dispositions du paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention de Vienne, aucune objection ne peut être formulée par un État successeur à l'égard d'une réserve qui a été acceptée par toutes les parties au traité.

Article 10. — Succession en matière d'option permettant de n'être lié que par une partie d'un traité multilatéral ou de choix entre des dispositions différentes

1. Sous réserve des dispositions des paragraphes 2 et 3, lorsqu'un nouvel État manifeste par une notification de succession son consentement à être lié par un traité multilatéral, il est réputé avoir maintenu :

a) L'option exercée par son prédécesseur, conformément au traité, pour n'être lié que par une partie de ses dispositions; ou

b) Le choix fait par son prédécesseur, conformément au traité, entre des dispositions différentes.

2. Lorsqu'il notifie sa succession, le nouvel État peut exercer sa propre option à l'égard de parties du traité ou faire son propre choix entre des dispositions différentes, dans les conditions énoncées dans le traité pour l'exercice de ladite option ou dudit choix.

3. Après avoir notifié sa succession au traité, le nouvel État peut exercer, dans les mêmes conditions que les autres parties, tout droit prévu dans le traité de rétracter ou de modifier toute option ou tout choix antérieurs.

Commentaire

1) Des questions du genre de celles dont traite l'article 9 peuvent se poser lorsqu'un traité permet à un État d'exprimer son consentement à n'être lié que par une partie de ses dispositions ou de choisir entre des dispositions différentes, c'est-à-dire dans les cas envisagés aux paragraphes 1 et 2 de l'article 17 de la Convention de Vienne. Si l'État prédécesseur a consenti à n'être lié que par une partie d'un traité ou a choisi, lorsqu'il a consenti à être lié, entre des dispositions différentes, quelle sera la situation d'un État qui notifie sa succession au traité ?

2) Le paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de 1949 sur la circulation routière, qui permet d'exclure les annexes 1 et 2 de l'application de la Convention, fournit l'exemple d'un cas dans lequel un État prédécesseur n'a consenti à être lié que par une partie d'un traité. L'instrument de ratification du Royaume-Uni, déposé en 1957, contenait une déclaration excluant ces annexes[149]. Lorsqu'il a étendu l'application de la Convention à Chypre et à la Sierra Leone, le Royaume-Uni a expressément déclaré que cette extension était soumise aux mêmes exclusions[150]. Dans le cas de Malte, en revanche, la déclaration n'excluait que l'annexe 1[151], et dans le cas de la Jamaïque, la déclaration contenait une réserve sur un certain point, mais ne faisait aucune allusion aux annexes 1 et 2[152]. Lors de leur accession à l'indépendance, ces quatre pays ont adressé au Secrétaire général des notifications de succession à la Convention. Trois d'entre eux, Chypre, la Sierra Leone et Malte, ont joint à leur notification des déclarations reproduisant les exclusions applicables à l'égard de leurs territoires avant l'indépendance[153]. En revanche, la Jamaïque, à l'égard de laquelle ces exclusions n'avaient pas été rendues applicables avant l'indépendance, ne s'est pas bornée à reproduire textuellement la réserve formulée par le Royaume-Uni en son nom; elle y a ajouté une déclaration excluant les annexes 1 et 2[154].

3) La Convention de 1949 sur la circulation routière fournit également un exemple de choix entre des dispositions différentes : l'annexe 6, section IV *b*, permet à une partie de déclarer qu'elle n'autorisera l'utilisation de « remorques » que dans des conditions déterminées, et des déclarations à cet effet ont été faites par le Royaume-Uni en ce qui concernait Chypre et la Sierra Leone[155]. Ces déclarations ont été reproduites par ces deux pays dans leurs notifications de succession[156]. Malte, pour qui aucune déclaration de ce genre n'avait été faite, n'a pas mentionné cette question dans sa notification. En revanche, la Jamaïque, pour laquelle aucune déclaration de ce genre n'avait non plus été faite[157], a joint à sa notification une déclaration rédigée dans des

---

[148] Voir *Documents de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 313.

[149] *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.69.V.5), p. 236.

[150] *Ibid.*, p. 239 et 240.

[151] *Ibid.*, p. 240.

[152] *Ibid.*, p. 239.

[153] *Ibid.*, p. 234, 236 et 235.

[154] *Ibid.*, p. 235.

[155] *Ibid.*, p. 239 et 240.

[156] *Ibid.*, p. 234 et 236.

[157] *Ibid.*, p. 239.

termes analogues à celles de Chypre et de la Sierra Leone [158].

4) Une autre convention qui illustre la question du choix entre des dispositions différentes est la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés, dont la section B de l'article 1er permet de choisir entre la formule « événements survenus avant le 1er janvier 1951 en Europe » et la formule « événements survenus avant le 1er janvier 1951 en Europe *ou ailleurs* * », pour déterminer l'étendue des obligations acceptées en vertu de la convention [159]. Dans son instrument de ratification, le Royaume-Uni a spécifié qu'il choisissait la formule la plus large, à savoir « en Europe ou ailleurs », et c'est sous cette forme que la convention a été ultérieurement étendue à Chypre, à la Gambie et à la Jamaïque [160]. Quand le moment est venu pour ces trois pays de notifier au Secrétaire général leur succession à la convention, ils ont maintenu dans leurs notifications le choix qui avait été antérieurement fait par le Royaume-Uni et qui produisait ses effets à l'égard de leur territoire [161]. Au contraire du Royaume-Uni, la France a choisi la formule la plus restrictive, à savoir « en Europe » ; et c'est avec cette limitation qu'elle a étendu la convention à tous ses territoires dépendants, dont douze ont par la suite adressé des notifications de succession au Secrétaire général [162]. Sur ces douze pays, quatre ont joint à leur notification une déclaration indiquant qu'ils étendaient les obligations découlant pour eux de la Convention en adoptant la formule la plus large : « en Europe ou ailleurs » [163]. Les huit autres pays se sont tout d'abord contentés de se déclarer « liés par la convention dont l'application avait été étendue à leur territoire avant leur accession à l'indépendance ». Il est clair qu'ils entendaient par là que le choix fait par la France continuerait de régir l'application de la convention à leur territoire, car, peu de temps après avoir notifié leur succession au Secrétaire général, trois [164] d'entre eux l'ont informé qu'ils *étendaient* les obligations découlant pour eux de la convention en adoptant la formule la plus large ; trois autres [165] ont fait de même après un délai variant entre dix-huit mois et cinq ans. Les deux autres pays [166] n'ont pas modifié leurs notifications, et sont par conséquent toujours liés par la formule la plus restrictive.

5) La Convention de 1930 relative au droit de timbre en matière de lettres de change et de billets à ordre n'offrait pas elle-même la possibilité de choix entre des dispositions différentes, mais un protocole qui y était joint créait une situation analogue en permettant à un État de ratifier la convention ou d'y adhérer sous une forme limitant l'obligation aux lettres de change présentées ou payables ailleurs que dans le pays intéressé. C'est avec cette limitation que, à différentes dates s'échelonnant entre 1934 et 1939, la Grande-Bretagne a étendu la convention à nombre de ses territoires dépendants [167]. La Malaisie, en 1960, et Malte, en 1956, ont notifié au Secrétaire général de l'ONU [168] leur succession à ce traité conclu sous les auspices de la SDN. Leurs notifications ne faisaient pas mention de la limitation, mais on ne peut guère douter qu'ils entendaient que le traité continue de s'appliquer dans les mêmes conditions qu'avant l'indépendance.

6) Un autre traité donnant lieu à un cas de succession en matière de choix entre des dispositions différentes est le Protocole additionnel à la Convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international. L'article 1er de ce protocole autorisait à accepter les obligations qui y étaient spécifiées soit « sur toutes les voies navigables », soit « sur toutes les voies *naturellement* * navigables ». Le Royaume-Uni a choisi la première formule, la plus large, pour lui-même et pour la plupart de ses territoires dépendants [169], y compris Malte, qui a adressé ultérieurement au Secrétaire général une notification de succession, indiquant que Malte continuait à se considérer liée par le protocole dans la forme sous laquelle il avait été étendu au territoire par son prédécesseur [170].

7) L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce donne également des indications sur la pratique suivie en la matière. L'article XIV donne à une partie la faculté de choisir d'être assujettie aux dispositions de l'annexe J plutôt qu'à certaines dispositions de l'article, et c'est ce qu'a choisi le Royaume-Uni en 1948 [171]. En 1957, le Ghana et la Fédération de Malaisie sont devenus indépendants, et les parties contractantes ont déclaré que ces deux pays, qui étaient parrainés par le Royaume-Uni, étaient réputés être parties à l'accord. En même temps, les parties contractantes ont déclaré que les dispositions de l'annexe J, qui avaient été choisies par le Royaume-Uni, devaient être réputées s'appliquer aux deux nouveaux États indépendants [172]. Le paragraphe 1 de l'article XXXV offre à une partie au GATT une forme d'option un peu différente, mais néanmoins très voisine ; ce paragraphe est ainsi conçu :

> 1. Le présent Accord, ou l'article II du présent Accord, ne s'appliquera pas entre une Partie contractante et une autre Partie contractante :
>
> *a*) Si les deux parties contractantes n'ont pas engagé de négociations tarifaires entre elles,
>
> *b*) Et si l'une des deux ne consent pas à cette application au moment où l'une d'elles devient Partie contractante.

Lorsque le Japon est devenu partie au GATT en 1955, la Belgique, la France et le Royaume-Uni ont tous

---

[158] *Ibid.*, p. 235.

[159] *Ibid.*, p. 80.

[160] *Ibid.*, p. 88.

[161] *Ibid.*, p. 81 à 83.

[162] *Ibid.*, p. 79 et 80.

[163] Algérie, Guinée, Maroc et Tunisie ; *ibid.*, p. 80.

[164] Cameroun, République centrafricaine et Togo ; *ibid.*, p. 80.

[165] Sénégal, Niger et Côte d'Ivoire ; *ibid.*, p. 80.

[166] Congo (Brazzaville) et Dahomey ; *ibid.*, p. 80.

[167] *Ibid.*, p. 382.

[168] Les fonctions de dépositaire lui avait été dévolues à la dissolution de la SdN.

[169] *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.69.V.5), p. 392.

[170] *Ibid.*, p. 393.

[171] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 76, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 330.

[172] *Ibid.*, p. 83, par. 362.

invoqué cette disposition et ont ainsi exclu l'application du GATT dans leurs relations avec le Japon [173]. Un grand nombre des anciens territoires dépendants de ces pays qui sont maintenant réputés parties à l'accord ont considéré qu'ils héritaient du droit de leur prédécesseur d'invoquer le paragraphe 1 de l'article XXXV contre le Japon. Bien que ces trois États prédécesseurs aient maintenant renoncé, ainsi que certains de leurs États successeurs, à invoquer cette disposition, elle est toujours en vigueur en ce qui concerne la majorité de leurs successeurs [174].

8) Le Rapporteur spécial estime que les considérations générales qui s'appliquent aux réserves sont également valables ici [175]. Si donc un nouvel État envoit une notification de succession sans se référer expressément à l'option ou au choix exercés par son prédécesseur et sans indiquer une option ou un choix personnels, on doit alors présumer qu'il a l'intention de maintenir le traité en vigueur à l'égard de son territoire dans les mêmes conditions qu'à la date de l'indépendance, c'est-à-dire de maintenir l'option ou le choix de son prédécesseur. Le Rapporteur spécial croit savoir qu'en règle générale le Secrétaire général cherche à obtenir des éclaircissements sur l'intention du nouvel État à cet égard lorsque ce dernier lui adresse une notification de succession, et il est sans aucun doute souhaitable que l'État précise sa position. Mais tel n'est pas toujours le cas, et il semble alors à la fois logique et nécessaire (autrement, on n'aurait aucun moyen de déterminer quelles sont celles des dispositions qui lient le nouvel État) de considérer que le nouvel État maintient l'option ou le choix de son prédécesseur. Le *paragraphe* 1 de l'article 10 énonce en conséquence la règle générale sous la forme d'une présomption en faveur du maintien de l'option ou du choix du prédécesseur.

9) D'autre part, pour des raisons analogues à celles qui ont été exposées dans le cas des réserves, le Rapporteur spécial pense qu'un État qui notifie sa succession à un traité multilatéral devrait avoir les mêmes droits d'option ou de choix, en vertu des dispositions du traité, que les États qui manifestent leur consentement à être liés par toute autre procédure. Une fois que l'on conçoit la succession, non comme le remplacement automatique du prédécesseur, mais comme la faculté de maintenir la participation du territoire au traité par un acte de volonté établissant le consentement à être lié, il semble qu'il ne devrait y avoir guère d'objection à reconnaître à un État successeur les mêmes droits d'option ou de choix que lui donneraient les dispositions du traité s'il y devenait partie par voie d'*adhésion*. Sur le plan purement logique, il est vrai, on pourrait préconiser la règle plus stricte suivante : un État successeur doit, soit accepter la relation établie entre le traité et son territoire par son prédécesseur, soit abandonner toute prétention d'avoir une situation spéciale par rapport au traité. Mais la pratique des États semble fondée sur des considérations pragmatiques plutôt que sur une logique rigoureuse. En outre, la continuité de la participation correspond à l'intérêt général de l'ensemble des parties, et non pas simplement de l'État successeur; par ailleurs, des considérations d'égalité et d'autodétermination semblent justifier une règle qui donnerait à un État successeur le même droit d'option ou de choix qu'aux autres parties. Le *paragraphe 2* de l'article permet donc à un État d'exercer, lorsqu'il notifie sa succession, tout droit d'option ou de choix prévu dans le traité dans les mêmes conditions que les autres parties.

10) Il n'est pas rare que les traités qui accordent aux États le droit de ne s'engager que pour une partie du traité ou de choisir entre des dispositions différentes prévoient la faculté de modifier ultérieurement l'option ou le choix exercés [176]. En fait, lorsque l'option ou le choix ont pour effet de limiter les obligations découlant pour l'État du traité, il est certain qu'ils impliquent le pouvoir d'annuler la limitation en rétractant l'option. Quant à un État successeur, lorsqu'il a acquis le statut de partie au traité de son propre chef, il est évident qu'il doit être considéré comme ayant le même droit que n'importe quelle autre partie de rétracter ou de modifier une option ou un choix produisant ses effets à l'égard de son territoire; c'est ce que prévoit le *paragraphe 3* de l'article.

Article 11. — Procédure de notification de succession à un traité multilatéral

1. La notification de succession à un traité multilatéral faite en vertu de l'article 7 ou de l'article 8 est donnée par écrit et transmise par le nouvel État au dépositaire ou, s'il n'y a pas de dépositaire, à toutes les parties ou, le cas échéant, à tous les États contractants.

2. Si la notification n'est pas signée du chef de l'État, du chef du gouvernement ou du ministre des affaires étrangères, il pourra être demandé au représentant de l'État qui la transmet de produire des pleins pouvoirs.

Commentaire

1) L'article 11 concerne la procédure selon laquelle un nouvel État peut exercer son droit de se constituer partie à un traité multilatéral par voie de « succession ». La lettre que le Secrétaire général envoie aux nouveaux États pour leur demander de préciser leurs intentions à l'égard des traités dont il est le dépositaire renferme l'indication ci-après au sujet de la procédure :

Conformément à cette pratique, les nouveaux États reconnaissent généralement qu'ils sont liés par ces traités *en adressant au Secrétaire général une notification officielle émanant du chef de l'État, du chef du gouvernement ou du ministre des affaires étrangères* * [177].

---

[173] *Ibid.*, p. 76, par. 328, et p. 83, par. 359.

[174] *Ibid.*, p. 83, par. 359 à 361.

[175] Voir ci-dessus paragraphe 12 du commentaire relatif à l'article 9.

[176] Voir p. ex. paragraphe 2 de la section B de l'article 1er de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 189, p. 155); paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention de 1949 sur la circulation routière (*ibid.*, vol. 125, p. 25).

[177] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 142, doc. A/CN.4/150, par. 134.

Cependant, bien que les notifications aient été pour la plupart signées du chef de l'État ou du gouvernement ou du ministre des affaires étrangères, il apparaît que quelques États ont adressé des communications émanant de fonctionnaires du ministère des affaires étrangères ou du chef de la mission permanente auprès de l'ONU, agissant conformément à leurs instructions [178] et que ces communications ont été considérées comme suffisantes par le Secrétaire général.

2) Conformément à la pratique suivie par le Secrétaire général en tant que dépositaire, le dépôt d'un instrument officiel analogue à celui qui serait requis pour une ratification ou une adhésion n'est donc pas considéré comme nécessaire. Il suffit d'une notification écrite dans laquelle l'État manifeste sa volonté que son territoire demeure lié par le traité. En outre, bien que le Secrétaire général juge souhaitable que la notification émane du chef de l'État ou du gouvernement ou du ministre des affaires étrangères, toute signature qui est une preuve satisfaisante d'autorité pour faire la notification au nom de l'État est tenue pour suffisante.

3) La pratique suivie par le Gouvernement suisse en tant que dépositaire semble être aussi d'admettre comme suffisante toute communication faisant foi par laquelle un nouvel État manifeste sa volonté de rester lié par le traité. C'est ainsi que dans le cas des diverses conventions relatives à la protection des œuvres littéraires et artistiques dont il est le dépositaire, il a admis la communication d' « une déclaration de continuité » comme procédure normale selon laquelle un nouvel État peut aujourd'hui exercer son droit de devenir partie par « voie de succession » [179]. De même, pour ce qui est des conventions humanitaires de Genève de 1864, 1906, 1929 et 1949 dont le Conseil fédéral suisse est le dépositaire, la communication d'une « déclaration de continuité » a été la procédure ordinairement suivie par les États pour devenir parties par « voie de succession » [180]. Toute autre formule, telle qu'une « déclaration d'application » ou de « maintien de l'application », est considérée comme suffisante par le Conseil fédéral suisse sous réserve que l'intention du nouvel État de se considérer comme restant lié par le traité soit claire. Le Conseil fédéral suisse admet aussi la communication d'une déclaration de continuité sous presque toutes les formes (par exemple sous forme de note, de lettre, ou même de télégramme), pourvu qu'elle émane d'autorités compétentes de l'État, et la signature non seulement du chef de l'État ou du gouvernement ou du ministre des affaires étrangères, mais aussi d'un représentant diplomatique autorisé, est considérée par lui comme une preuve suffisante d'autorité pour faire une déclaration au nom de l'État. A leur réception par le Conseil fédéral suisse, ces déclarations de continuité sont enregistrées par ce dernier au Secrétariat des Nations Unies de la même manière que les notifications d' « adhésion ».

4) La pratique des autres dépositaires semble analogue. Celle des États-Unis d'Amérique, par exemple, reconnaît aux États nouvellement indépendants le droit « de se déclarer liés sans interruption par les traités multilatéraux autres que ceux qui concernent des organisations, conclus en leur nom par l'État prédécesseur avant que le nouvel État n'accède à la pleine souveraineté [181] ». De même, les Pays-Bas, en tant que dépositaire des Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 pour le règlement pacifique des différends, semblent avoir accepté comme valable toute expression de la volonté du nouvel État d'être considéré comme partie, communiquée par cet État par simple note ou correspondance diplomatique [182].

5) Dans certains cas, le Gouvernement suisse a accepté une notification donnée non pas par le nouvel État lui-même mais par l'État prédécesseur. C'est ce qu'il a fait avant la seconde guerre mondiale lorsque, en 1928, le Royaume-Uni lui a notifié le désir de l'Afrique du Sud, de l'Australie, du Canada, de l'Inde britannique et de la Nouvelle-Zélande d'être considérés comme parties à la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques [183] et lorsque, en 1937, le Royaume-Uni lui a notifié la participation de la Birmanie aux conventions humanitaires de Genève de 1929 [184]. Le Gouvernement suisse a encore agi de même en une occasion depuis la seconde guerre mondiale lorsque, en 1949, il a accepté comme suffisante une communication du Gouvernement des Pays-Bas exprimant l'opinion de ce gouvernement que la nouvelle République d'Indonésie devait être considérée comme membre de l'Union de Berne.

6) Le cas des anciens dominions britanniques était très particulier en raison tant des circonstances de leur accession à l'indépendance que de leurs relations spéciales avec la Couronne britannique à l'époque en question. De l'avis du Rapporteur spécial, il serait donc tout à fait injustifié de tirer de ces cas une conclusion générale selon laquelle la notification effectuée par l'État prédécesseur suffit *en elle-même* à établir la volonté du nouvel État d'être considéré comme continuant à être lié par un traité. Évidemment, dans les premiers temps de son indépendance, un nouvel État peut trouver commode d'utiliser les services diplomatiques de l'État prédécesseur pour faire une communication au dépositaire [185]. Mais toutes les considérations de principe — et avant tout les principes d'indépendance et d'autodétermination — exigent que l'acte exprimant la volonté du nouvel État d'être considéré comme partie à un traité en qualité d'État successeur soit un acte du nouvel État

[178] *Ibid.*, p. 146, par. 162.

[179] *Ibid.*, *1968*, vol. II, p. 22, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 72.

[180] *Ibid.*, p. 50, par. 215. Il importe de souligner que les conventions humanitaires de Genève permettent aussi des formes d' « adhésion » simplifiées; *ibid.*, p. 50, par. 214.

[181] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 224.

[182] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 31, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 124.

[183] *Ibid.*, p. 12, par. 22 et 23.

[184] La Birmanie, quoique séparée de l'Inde, n'était pas à l'époque un État indépendant, mais elle est traitée comme étant devenue partie aux conventions en 1937 (*ibid.*, p. 39, par. 160, et p. 50, par. 216).

[185] C'est ce qui s'est passé pour les anciens dominions britanniques.

et non de son prédécesseur. En d'autres termes, pour porter ses effets, une « notification de succession » doit ou bien émaner directement des autorités compétentes du nouvel État, ou bien être accompagnée de preuves qu'elle est communiquée au dépositaire sur instruction expresse de ces autorités. Si l'acceptation par le Gouvernement suisse de la communication du Gouvernement des Pays-Bas concernant la succession de l'Indonésie à la Convention de Berne, mentionnée au paragraphe précédent, doit être considérée comme s'appuyant sur une opinion différente, il ne semble pas au Rapporteur spécial que ce soit un précédent que la Commission doive avaliser. Le fait même que la République d'Indonésie n'a pas tardé à prendre des mesures pour dénoncer la convention confirme qu'il est bon d'exiger que la notification de succession émane des autorités compétentes du nouvel État [186].

7) Un nouvel État peut notifier qu'il succède à un traité non seulement dans le cadre de l'article 7 — c'est-à-dire lorsque l'État prédécesseur est « partie » au traité à la date de la succession —, mais aussi dans le cadre de l'article 8, lorsque l'État prédécesseur est seulement un État « contractant » [187] ou signataire. Pour cette raison, une « notification de succession » aux fins du présent projet est définie, dans le nouvel alinéa *f* de l'article 1er, comme étant toute notification ou communication faite par un État successeur « par laquelle, se fondant sur la situation juridique de l'État prédécesseur en tant que partie à un traité multilatéral, État contractant ou signataire du traité, cet État successeur exprime son consentement à être lié par le traité ». Cette définition suppose que le dépôt d'un instrument formel de succession n'est pas nécessaire, et cette supposition est pleinement confirmée par l'analyse de la pratique qui est faite dans les paragraphes précédents du présent commentaire. La question qui se pose est donc la suivante : quelles sont les conditions formelles minimales que doit remplir une notification de succession? Bien que les deux cas ne soient pas exactement semblables, la Commission pourrait peut-être se laisser guider par l'article 67 de la Convention de Vienne, qui contient des dispositions concernant les instruments requis pour déclarer la nullité d'un traité, y mettre fin, réaliser le retrait ou suspendre l'application du traité. Cet article exige que la notification, par exemple, d'une prétention à invoquer un motif de déclarer nul un traité, d'y mettre fin, etc., soit faite par écrit (paragraphe 1) et que tout acte déclarant la nullité d'un traité, y mettant fin, etc., soit consigné dans un instrument communiqué aux autres parties ; il est en outre spécifié dans cet article que si l'instrument n'est pas signé par le chef de l'État, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, la production des pleins pouvoirs peut être demandée (paragraphe 2). Dans le cas présent, la « notification de succession » constitue elle-même, selon la pratique existante, l'instrument qui sert normalement à établir la volonté d'un nouvel État d'être lié par le traité. Sous réserve de cette différence, il nous semble que les dispositions de l'article 67 de la Convention de Vienne peuvent servir utilement de modèle pour la rédaction de l'article 11.

8) Le *paragraphe 1* de l'article dispose donc que la notification de succession, que ce soit au titre de l'article 7 ou de l'article 8, doit être faite par écrit et être adressée par le nouvel État au dépositaire ou, s'il n'y a pas de dépositaire, à toutes les parties ou, le cas échéant, à tous les États contractants. Le *paragraphe 2* ajoute que, si la notification n'est pas signée par le chef de l'État, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, le représentant de l'État qui fait la communication peut être invité à produire des pleins pouvoirs.

Article 12. — Effets juridiques de la notification de succession à un traité multilatéral

1. Une notification de succession établit le consentement d'un nouvel État à être lié par un traité multilatéral :

a) S'il y a un dépositaire, au moment de sa réception par le dépositaire;

b) S'il n'y a pas de dépositaire, au moment de sa réception par chaque partie ou, le cas échéant, par chaque État contractant.

2. Lorsque, en application du paragraphe 1, le consentement d'un État à être lié par un traité est établi :

a) A une date antérieure à l'entrée en vigueur du traité, celui-ci entre en vigueur dans les conditions prévues aux paragraphes 1 et 2 de l'article 24 de la Convention de Vienne et au paragraphe 2 de l'article 8 des présents articles;

b) A une date postérieure à l'entrée en vigueur du traité, celui-ci, à moins qu'il n'en dispose autrement, entre en vigueur à l'égard de cet État à cette date.

3. Dans le cas prévu à l'alinéa b du paragraphe 2, les dispositions du traité lient le nouvel État en ce qui concerne un acte ou fait qui a lieu ou une situation qui existe après la date de la succession, à moins que l'intention que lesdites dispositions ne le lient depuis une date antérieure ne ressorte du traité ou de la notification ou ne soit par ailleurs établie.

Commentaire

1) Le présent article traite des effets juridiques d'une notification de succession, à propos desquels on doit surtout garder présents à l'esprit quatre articles de la Convention de Vienne : l'article 78, relatif aux notifications et communications, l'article 16, relatif au dépôt des instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, l'article 24, relatif à l'entrée en vigueur, et l'article 28, relatif à la non-rétroactivité des traités.

[186] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 13 et 14, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 26 à 31.

[187] Pour l'emploi des termes « État contractant » et « partie », voir les alinéas *f* et *g* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne (*Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5], p. 311).

2) L'alinéa *a* de l'article 78 de la Convention de Vienne prévoit en substance qu'une notification ou communication qui doit être faite par un État en vertu de la convention est transmise au dépositaire, s'il y en a un, ou, sinon, directement aux États auxquels elle est destinée. Cette disposition, qui est de pure procédure, a déjà son équivalent dans l'article 11 du présent projet et n'appelle pas d'autre observation pour le moment. L'alinéa *b* de l'article 78 prévoit que la notification ou communication dont il s'agit « n'est considérée comme ayant été faite par l'État en question qu'à partir de sa réception par l'État auquel elle a été transmise ou, le cas échéant, par le dépositaire ». L'alinéa *c* ajoute que, si elle est transmise à un dépositaire, elle « n'est considérée comme ayant été reçue par l'État auquel elle est destinée qu'à partir du moment où cet État aura reçu du dépositaire l'information prévue... ». Ainsi donc, en vertu de ces deux alinéas, le lien juridique entre l'État auteur de la notification et une autre partie ou, le cas échéant, un autre État contractant, n'est définitivement établi que lorsque ce dernier a lui-même reçu la notification ou en a été informé par le dépositaire.

3) D'un autre côté, l'article 16 de la Convention de Vienne porte que, à moins que le traité n'en dispose autrement, les instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion établissent le consentement d'un État à être lié par un traité *au moment de leur dépôt auprès du dépositaire* ou de leur notification aux États contractants ou au dépositaire, *s'il en est ainsi convenu.* Comme le souligne le commentaire de la Commission relatif à cet article (qui était l'article 13 du projet de la Commission), l'effet de ces dispositions est que, selon la procédure du « dépôt », le consentement à être lié est établi dès le dépôt de l'instrument auprès du dépositaire ; il en va de même selon la procédure de la « notification » lorsque le traité en question prévoit que la notification doit être donnée au dépositaire. D'autre part, comme le commentaire de la Commission le souligne encore, lorsque le traité prévoit la notification aux autres États contractants, l'article 78 (article 73 du projet de la Commission) s'applique, et le consentement à être lié n'est établi qu'à partir de sa réception par l'État contractant intéressé.

4) Le droit ici examiné de donner notification de la succession ne découle pas d'une disposition du traité, sauf dans les cas relativement peu nombreux qui font l'objet de l'article 5 du présent projet : il découle du droit coutumier. Néanmoins, dans chaque cas d'espèce, le traité multilatéral en question aura ou n'aura pas de dépositaire. De plus, la notification de succession est un acte semblable par sa nature au dépôt ou à la notification d'un instrument. Par conséquent, lorsque la notification de succession est donnée au sujet d'un traité pour lequel il y a un dépositaire, nous pensons que les règles posées aux alinéas *b* et *c* de l'article 16 de la Convention de Vienne doivent s'appliquer par analogie. Bref, on doit considérer la notification comme établissant le consentement de l'État successeur à être lié au moment de sa réception par le dépositaire. Lorsqu'il n'y a pas de dépositaire, il semble naturel d'appliquer par analogie la règle énoncée à l'alinéa *b* de l'article 78 de la Convention de Vienne ; dans ce cas, le lien juridique entre l'État auteur de la notification et tout autre État intéressé ne sera établi qu'au moment de la réception de la notification par ce dernier État.

5) Le *paragraphe 1* de l'article 12 dispose donc qu'une notification de succession établit le consentement du nouvel État à être lié par un traité multilatéral au moment de sa réception par le dépositaire ou, s'il n'y a pas de dépositaire, au moment de sa réception par la partie ou l'État contractant dont il s'agit.

6) Le moment où un traité multilatéral entre en vigueur à l'égard d'un État ne coïncide pas nécessairement avec le moment où est établi le consentement de cet État à être lié par le traité, et c'est sur ce point que l'on doit se reporter à l'article 24 de la Convention de Vienne. Les paragraphes 1 et 2 de cet article traitent de l'entrée en vigueur du traité lui-même. Ils prévoient que le traité entre en vigueur suivant les modalités et à la date fixées par les dispositions du traité ou par accord entre les États ayant participé à la négociation, ou, à défaut de telles dispositions ou d'un tel accord, dès que le consentement à être lié par le traité a été établi par tous les États ayant participé à la négociation. Le paragraphe 3 ajoute que, une fois le traité lui-même entré en vigueur, la date de son entrée en vigueur à l'égard de tout autre État coïncide avec la date à laquelle le consentement de cet État à être lié par le traité est établie, à moins que le traité n'en dispose autrement. Certains traités multilatéraux prévoient qu'ils entreront en vigueur dès le dépôt (ou la notification) d'un nombre prescrit de ratifications, d'adhésions, etc., et qu'ensuite ils entreront en vigueur à l'égard de tout autre État dès le dépôt (ou la notification) de l'instrument de ratification, d'adhésion, etc., de cet État. Toutefois, il est aujourd'hui très fréquent qu'un traité prévoie un délai de trente jours, voire de trois ou même de six mois, après le dépôt (ou la notification) du dernier des instruments dont le nombre est fixé pour l'entrée en vigueur du traité, et après cela un délai d'égale durée pour l'entrée en vigueur du traité à l'égard de chaque autre État. Il en est effectivement ainsi de la grande majorité des traités multilatéraux dont le Secrétaire général est le dépositaire — catégorie de traités qui ont souvent fait l'objet de notifications de succession. La question se pose donc de savoir si une disposition d'un traité fixant un tel délai en ce qui concerne les instruments de ratification, d'adhésion, etc., doit être considérée comme applicable par analogie aux notifications de succession.

7) Dans ce qui est publié sur la pratique en matière de traités, le Rapporteur spécial n'a pas trouvé d'indication que de telles dispositions fixant un délai d'attente s'appliquent par analogie aux notifications de succession. La pratique suivie en matière de traités semble plutôt faire apparaître que, lorsqu'un nouvel État fait une notification de succession, il doit être considéré comme ayant été partie au traité *à compter de la date de son accession à l'indépendance.* Ainsi, la lettre envoyée aux nouveaux États par le Secrétaire général en sa qualité de dépositaire de traités multilatéraux ne parle pas des délais d'attente prévus par certains traités mentionnés dans cette lettre. Elle contient simplement l'observation suivante :

... Les nouveaux États reconnaissent généralement qu'ils sont liés par ces traités en adressant au Secrétaire général une notification officielle [...]. Cette notification, que le Secrétaire général, dans l'exercice de ses fonctions de dépositaire, communique à tous les États intéressés, a pour effet que le nouvel État est considéré comme partie en son nom propre au traité en question à compter de la date de l'indépendance, ce qui assure la continuité de l'application du traité sur son territoire... [188].

Le fait que, selon la pratique suivie par le Secrétaire général en tant que dépositaire de traités, les délais d'attente ne sont pas considérés comme s'appliquant aux notifications de succession est confirmé par le Secrétariat. Il semble donc que la notion de continuité, inhérente à la « succession », a été considérée comme excluant l'application d'une disposition imposant un délai d'attente pour l'entrée en vigueur. D'un autre côté, on peut dire, comme l'article 28 de la Convention de Vienne le suppose indubitablement [189], que la date d'entrée en vigueur d'un traité et la date à compter de laquelle ses dispositions doivent s'appliquer ne coïncident pas nécessairement. Néanmoins, les notifications de succession présupposent, par hypothèse, qu'une relation entre le territoire en question et le traité a déjà été établie par l'État prédécesseur et, pour cette raison, il paraît légitime de les considérer comme n'entrant pas dans le cadre de l'intention générale des États ayant participé à la négociation de soumettre l'entrée en vigueur à un certain délai. De plus, comme on l'a signalé plus haut, le droit de donner notification de la succession découle normalement non du traité mais du droit coutumier. Par suite, le Rapporteur spécial estime que la Commission devrait faire sienne la pratique actuelle selon laquelle les notifications de succession ne sont pas considérées comme soumises aux dispositions conventionnelles imposant un délai d'attente à l'entrée en vigueur du traité. Bien entendu, si, dans l'un des cas relevant de l'article 5, le traité ne prévoit pas seulement par avance les notifications de succession, mais fixe en outre un délai d'attente pour l'entrée en vigueur du traité, la disposition du traité prévaudra nécessairement.

8) Compte tenu des considérations qui précèdent et des dispositions de l'article 24 de la Convention de Vienne, l'*alinéa* a *du paragraphe 2* de l'article 12 dispose que, dans le cas où une notification de succession a été faite avant l'entrée en vigueur du traité, le traité entre en vigueur dans les conditions prévues aux paragraphes 1 et 2 de l'article 24 de la Convention de Vienne et au paragraphe 2 de l'article 8 du présent projet. En d'autres termes, l'entrée en vigueur a lieu dans ce cas conformément aux dispositions pertinentes de la Convention de Vienne, complétées par la règle énoncée dans les présents articles qu'un État qui donne notification de sa succession doit être compté comme « partie » aux fins des clauses du traité prévoyant que celui-ci n'entrera en vigueur que lorsqu'un nombre déterminé d'États y seront devenus parties. L'*alinéa* b *du paragraphe 2* de l'article 12 dispose en outre que, lorsque la notification de succession est faite après l'entrée en vigueur du traité, le traité entre en vigueur *à l'égard de l'État auteur de la notification* à la date à laquelle son consentement à être lié par le traité est établi (c'est-à-dire à la date de réception de la notification par le dépositaire ou par les autres parties). En d'autres termes, c'est une règle analogue à celle du paragraphe 3 de l'article 24 de la Convention de Vienne qui s'applique en pareil cas.

9) Reste la question de savoir si, en cas de notification de succession, les dispositions du traité lient le nouvel État seulement en ce qui concerne les actes, faits et situations existant à la date de l'entrée en vigueur ou se produisant ultérieurement, ou si elles le lient à compter de la date de son accession à l'indépendance. L'article 28 de la Convention de Vienne pose le principe de la non-rétroactivité comme la règle générale applicable en droit des traités :

A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, les dispositions d'un traité ne lient pas une partie en ce qui concerne un acte ou fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie ou une situation qui avait cessé d'exister à cette date [190].

Cependant, ainsi qu'on l'a déjà noté au paragraphe 7 du présent commentaire, il ressort de la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités qu'un nouvel État qui donne notification de sa succession à un traité est considéré comme partie au traité à compter de la date de son accession à l'indépendance. Le Secrétaire général semble donc considérer une notification de succession soit comme un cas où « une intention différente [est] par ailleurs établie » soit comme constituant une exception à la règle générale. L'examen de la pratique confirme que cette manière d'envisager la question est généralement admise.

10) Le passage pertinent de la lettre du Secrétaire général aux nouveaux États est reproduit plus haut au paragraphe 7. Le mémorandum du Secrétariat intitulé « La succession d'État et les conventions multilatérales générales dont le Secrétaire général est dépositaire » contient d'autres passages allant dans le même sens [191], et il conclut, dans son dernier paragraphe :

En général, les nouveaux États qui ont reconnu qu'ils continuaient à être liés par des traités ont considéré qu'ils étaient liés à compter de leur accession à l'indépendance. [Toutefois, en ce qui concerne les conventions internationales du travail, les nouveaux États ont coutume de ne se considérer comme liés qu'à compter de la date à laquelle ils sont admis à l'Organisation internationale du Travail.] [192].

Cette dernière indication concernant les conventions internationales du travail appelle un mot d'explication parce qu'elle ne distingue pas suffisamment entre la date d'entrée en vigueur d'une convention pour un nouvel État et la portée de ses dispositions dans le temps une fois qu'elle est entrée en vigueur. Les notifications de succession aux conventions internationales du travail

---

[188] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 142, doc. A/CN.4/150, par. 134.

[189] L'article 28 énonce le principe de la « non-rétroactivité des traités » comme étant seulement la règle générale applicable en l'absence d'une intention différente.

[190] Voir *Documents de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 315.

[191] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 138 et 142, doc. A/CN.4/150, par. 103 et 133.

[192] *Ibid.*, p. 146, par. 164.

revêtent la forme de déclarations de continuité qui sont faites lorsque le nouvel État est admis comme membre de l'OIT ou accepte de le devenir, et la date de leur enregistrement au Secrétariat de l'ONU est celle à laquelle il acquiert la qualité de membre. De même, la date d'entrée en vigueur de la convention pour le nouvel État est la date à laquelle il acquiert la qualité de membre, puisque c'est la date à laquelle sa déclaration de continuité prend effet et établit son consentement à être lié par la convention. Mais le fait demeure que, dans la pratique de l'OIT, un État qui fait une déclaration de continuité est ensuite considéré comme partie à la convention dont il s'agit *à compter de la date de son accession à l'indépendance* [193].

11) Il semble qu'un point de vue identique ait été adopté en ce qui concerne les traités multilatéraux dont le Gouvernement suisse est le dépositaire. Ainsi, dans le cas des conventions successives relatives à la protection des œuvres littéraires et artistiques, le nouvel État qui transmet une notification de succession est considéré comme demeurant lié par la convention depuis la date de son accession à l'indépendance. En fait, il semble que le principe suivi soit que la convention est considérée comme s'appliquant sans interruption à l'État successeur à partir de la date à laquelle elle a été étendue à son territoire par l'État prédécesseur [194]. Ceylan et Chypre, par exemple, sont cités comme étant devenus parties à l'Acte de Rome le 1er octobre 1931, date de l'extension de cet acte à ces pays par la Grande-Bretagne. En revanche, lorsqu'un nouvel État établit son consentement à être lié par le moyen de l'*adhésion*, le principe de la non-rétroactivité est applicable, et le nouvel État est considéré comme partie seulement à compter de la date à laquelle l'instrument d'adhésion prend effet [195]. La rétroactivité de la notification de succession est aussi admise par le Conseil fédéral suisse dans le cas des conventions humanitaires de Genève. D'après la règle actuellement suivie par le Conseil fédéral suisse, le nouvel État qui transmet une notification de succession doit être considéré comme partie contractante à partir de la date à laquelle il a accédé à l'indépendance — et il fait habituellement une déclaration dans ce sens quand il procède à l'enregistrement de la notification auprès du Secrétariat de l'ONU [196].

12) Le Gouvernement néerlandais, en tant que dépositaire des Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, semble adopter une position proche de celle du Conseil fédéral suisse en ce qui concerne les conventions relatives à la protection des œuvres littéraires et artistiques. Dans le tableau des signatures, ratifications, adhésions, etc., il enregistre les États successeurs en tant que parties non pas à la date de leur accession à l'indépendance, mais à la date de la ratification, ou de l'adhésion, de l'État prédécesseur [197]. La pratique suivie par les États-Unis d'Amérique en tant que dépositaire, telle qu'elle est exposée dans *Documentation concernant la succession d'États*, est de reconnaître le droit des États nouveaux « de se déclarer liés sans interruption par les traités multilatéraux (autres que ceux qui concernent des organisations) conclus en leur nom par l'État prédécesseur [198]. » Citant des exemples de cette pratique, les États-Unis déclarent, à propos de l'Accord de 1944 relatif au transit des services aériens internationaux : « Plusieurs États nouvellement indépendants se sont déclarés liés par l'acceptation antérieure de l'État prédécesseur, soit à partir de la date de cette acceptation, soit à partir de la date de leur accession à l'indépendance [199]. » Ceylan et la Malaisie sont mentionnés comme exemple de nouveaux États ayant admis expressément qu'ils se considéraient comme parties à l'accord à partir de la date de l'acceptation de l'État prédécesseur, qui était le Royaume-Uni [200], et le Pakistan est cité comme exemple d'un nouvel État qui a été considéré comme étant devenu partie à la date de son accession à l'indépendance — date de sa séparation de l'Inde [201].

13) Il existe donc une pratique uniforme quant à l'application des principes de continuité et de rétroactivité en cas de notification de succession, mais elle varie dans le choix de la date pertinente, qui est tantôt la date de l'accession à l'indépendance, tantôt la date à laquelle l'État prédécesseur est devenu partie au traité. La pratique la plus répandue, qui est aussi la pratique établie du Secrétaire général en tant que dépositaire d'un grand nombre de traités multilatéraux, est de considérer l'État qui transmet une notification de succession comme partie au traité à partir de la date de son accession à l'indépendance, c'est-à-dire à partir du moment où la « succession » est intervenue. Cette pratique semble logique, étant donné que c'est à cette date que le nouvel État devient souverain et internationalement responsable du territoire auquel la succession se rapporte. Les notions de succession et de continuité sont entièrement respectées si la notification de succession que fait un nouvel État est censée reporter son effet à la date de l'accession à l'indépendance ; il en résulte en effet que le nouvel État est considéré comme assumant, à partir de cette date, la responsabilité internationale de l'exécution du traité en ce qui concerne son territoire. Reporter l'effet de la notification au-delà de cette date rendrait le nouvel État responsable internationalement des *manquements* de son prédécesseur en ce qui concerne l'exécution du traité avant la succession. Cela semble

[193] Des renseignements fournis par le Secrétariat confirment l'exactitude de cette explication de la pratique de l'OIT.

[194] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 22 et 23, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 78 à 82.

[195] Soit un mois après le dépôt de l'instrument (*ibid.*, p. 23, par. 81).

[196] *Ibid.*, p. 51 et 52, par. 219 à 224. Dans un cas ancien seulement (Transjordanie), le Conseil fédéral suisse a considéré la date de la notification comme la date à partir de laquelle les dispositions de la convention liaient le nouvel État (*ibid.*, p. 52, par. 223).

[197] *Ibid.*, p. 31, par. 125.

[198] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 224.

[199] *Ibid.*

[200] *Ibid.*, p. 225.

[201] *Ibid.*

exagéré, et il est difficile de croire que les nouveaux États qui se sont déclarés parties à des traités à compter de la date de la notification de leur prédécesseur, de son adhésion au traité ou de son acceptation ou approbation du traité, aient recherché pareil résultat. En vérité, ces nouveaux États sont pour la plupart des États qui ont conclu, avec leur prédécesseur un « accord de dévolution » [202]. Mais il est également difficile de croire qu'en concluant un accord de dévolution — si large soit-il [203] — ils aient voulu faire plus qu'assumer désormais, en ce qui concerne leur territoire et l'application future du traité, la responsabilité internationale qui appartenait antérieurement à leur prédécesseur.

14) L'expression qu'emploient les dépositaires et certains États — « est considéré comme partie au traité à la date de son accession à l'indépendance [ou de la ratification, de l'adhésion, etc., de l'État prédécesseur] » — peut être pratique, mais elle tend à obscurcir le problème. Comme on l'a déjà souligné, la date à laquelle le nouvel État devient partie au traité est la date à laquelle il établit son consentement à être lié par le traité [204] en communiquant sa notification de succession. En fait, dans les cas où la notification reporte son effet à la date de la ratification du prédécesseur, il est purement fictif de dire que le nouvel État est considéré comme partie au traité à un moment où il n'existait même pas en tant qu'État. Le moment à préciser n'est pas la date à laquelle le nouvel État est considéré comme devenant partie, mais la date à laquelle on doit se référer pour déterminer la portée dans le temps des obligations découlant pour lui du traité. Si la date choisie est celle de l'accession à l'indépendance, la continuité est amplement assurée. Le nouvel État est alors considéré comme entièrement responsable de l'application du traité à l'égard de son territoire, et cette responsabilité englobe nécessairement non seulement ses propres actes et les faits ou situations qui se produisent après l'indépendance, *mais aussi la persistance, après l'indépendance, de toute situation née antérieurement*. Par ailleurs, cette responsabilité ne couvre pas les actes ou faits qui sont intervenus ou les situations qui ont cessé d'exister *avant l'indépendance*.

15) Sur cette base, et en adaptant les termes employés dans l'article 28 de la Convention de Vienne au cas différent de la rétroactivité d'une notification de succession, le *paragraphe 3* de l'article 12 pose comme règle générale que « les dispositions du traité lient le nouvel État en ce qui concerne un acte ou fait qui a lieu ou une situation qui existe après la date de la succession ». La Convention de Vienne, si elle érige en règle générale le principe de la non-rétroactivité, considère son application à un traité particulier comme étant toujours une question d'intention. Il se peut donc que, par la volonté des parties, un traité lie en fait les parties en ce qui concerne des questions antérieures à son entrée en vigueur ; et il semble logique que l'article prévoie aussi la possibilité qu'une intention différente soit exprimée dans le traité ou établie par ailleurs. D'un autre côté, à moins qu'on ne veuille rejeter la notion de « succession » et le principe de continuité, il ne semble pas opportun d'admettre qu'un nouvel État ait la possibilité d'exprimer, dans sa notification, son intention d'être lié par le traité seulement pour les questions qui surgiront après une date *postérieure* à celle de son accession à l'indépendance. Le paragraphe 3 envisage donc seulement la possibilité d'une date *antérieure* à celle de l'accession à l'indépendance.

Note sur la question de la fixation d'une période limite pour l'exercice du droit de faire une notification de succession.

1) L'article 7 reconnaît le droit d'un nouvel État de faire une notification de succession en ce qui concerne un traité multilatéral, mais n'indique pas de période limite pour l'exercice de ce droit. Néanmoins, la Commission devra tôt ou tard se demander si, au bout d'un certain temps après la date de l'indépendance (après la date à laquelle la succession a eu lieu), le droit de faire une notification de succession cesse de pouvoir être exercé. Le Rapporteur spécial n'a trouvé dans la pratique aucun indice qu'une telle limitation ait jamais été imposée. Selon les renseignements fournis par le Secrétariat, un État a notifié récemment, près de dix ans après son indépendance, sa succession en ce qui concerne deux traités conclus sous les auspices de la SdN [205]. La pratique indiquerait plutôt que, pour les traités multilatéraux, le droit de faire une notification de succession est considéré comme analogue au droit de ratifier un traité qui a été signé ou de déposer un instrument d'adhésion, d'acceptation ou d'approbation. A moins que le traité n'en dispose autrement, ces droits ne sont pas considérés comme limités dans le temps en vertu du droit des traités en général. On peut dire aussi que cette manière de voir a l'avantage de favoriser la participation la plus large possible aux traités multilatéraux.

2) D'autre part, on peut faire valoir que s'il s'écoule un très long intervalle entre la date de la succession et l'exercice du droit de revendiquer la qualité d'État successeur, il n'y a plus véritablement « succession », notion qui implique une certaine continuité. En outre,

---

[202] Par exemple Ceylan et Chypre.

[203] La formule que l'on rencontre habituellement dans les accords de dévolution du Royaume-Uni est ainsi libellé :

« Toutes les obligations et responsabilités internationales du Gouvernement du Royaume-Uni qui découlent de tout instrument international en vigueur seront désormais assumées par le gouvernement de [nom du nouvel État], dans la mesure où cet instrument doit être considéré comme applicable à [nom du nouvel État]. »

[204] Sauf lorsque le traité n'est pas encore entré en vigueur, mais ce cas n'est pas considéré ici.

[205] Il s'agit de Chypre, État indépendant depuis le 16 août 1960, qui a fait en 1970 des notifications de succession, reçues par le Secrétaire général le 27 mars 1970, ayant trait à la Convention concernant certaines questions relatives aux conflits de lois sur la nationalité et au Protocole relatif aux obligations militaires dans certains cas de double nationalité, tous deux faits à La Haye le 12 avril 1930. La Convention est en vigueur depuis le 1er juillet 1937 et le Protocole depuis le 25 mai 1937. Le Royaume-Uni les a ratifiés respectivement le 6 avril 1934 et le 14 janvier 1932. La ratification du Royaume-Uni valait pour la « Grande-Bretagne et [l'] Irlande du Nord ainsi que toutes parties de l'Empire britannique non membres séparés de la Société des Nations ». (Voir *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire* [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.69.V.5], p. 367 et 369.)

plus l'intervalle est long, plus l'application du principe de rétroactivité inscrit au paragraphe 3 de l'article 12 risque de poser des problèmes. Il n'y aurait sans doute pas grande difficulté à considérer qu'une notification de succession lie le nouvel État à partir d'une date qui remonte à deux, trois, quatre ou même cinq ans, mais la difficulté croît si le délai est plus long.

3) Il est intéressant de rappeler à ce propos les déclarations unilatérales que plusieurs nouveaux États ont faites concernant l'application à titre provisoire des traités conclus par leur prédécesseur, question qui fait l'objet de l'article 4. Ces déclarations envisagent l'application à titre provisoire pendant une période transitoire au cours de laquelle le nouvel État doit examiner les traités du prédécesseur et décider s'il entend les maintenir ou non. Certaines de ces déclarations fixent une période de deux ans pour la revision de tous les traités, bilatéraux et multilatéraux; d'autres fixent cette même période pour les traités bilatéraux et n'en fixent pas pour les traités multilatéraux. Beaucoup d'États ont trouvé cette période de deux ans insuffisante et l'ont augmentée d'une ou plusieurs autres périodes de deux ans. Certaines déclarations précisent que, au terme de la période de revision, ou de toute autre période dont celle-ci a été augmentée, tous les traités dont le nouvel État n'a pas fait en sorte d'assurer le maintien, et qui ne doivent pas être considérés comme maintenus de toute façon conformément au droit coutumier, seront considérés comme éteints.

4) La pratique relative aux déclarations unilatérales conduit à faire deux observations dont la Commission pourrait tenir compte pour arriver à une conclusion sur ce point. Premièrement, lorsqu'un nouvel État accède à l'indépendance, il tient de son prédécesseur un si grand nombre de traités, bilatéraux et multilatéraux, qu'il lui faudra forcément assez longtemps pour les examiner tous. Cela est d'autant plus vrai qu'un nouvel État est normalement obligé de s'occuper de bien d'autres questions urgentes dans les premières années de son existence. Deuxièmement, un nouvel État a la faculté de faire connaître sans équivoque, par une déclaration expresse ou d'une autre manière, qu'il renonce à son droit de devenir partie à un traité par succession. Cela se produit fréquemment lorsqu'un traité multilatéral est également ouvert à l'adhésion du nouvel État et que celui-ci choisit d'y adhérer plutôt que de notifier sa succession. Il est évident que dans ce cas le nouvel État renonce implicitement à son droit de devenir partie *par succession.*

5) Pour les traités bilatéraux, la question de la perte du droit d'invoquer le statut d'État successeur posera sans doute un problème plus complexe, qui exigera un examen détaillé de la part de la Commission.

6) Compte tenu des considérations qui précèdent, le Rapporteur spécial suggère que pour le moment il ne soit inséré dans les articles relatifs aux traités multilatéraux aucune disposition concernant la question du délai, et que cette question soit reprise ultérieurement dans le cadre d'un examen général du problème de la perte du droit d'invoquer le statut d'État successeur comme moyen de devenir partie à un traité.

DOCUMENT A/CN.4/225

La succession d'États aux traités multilatéraux : septième étude établie par le Secrétariat *

[*Texte original en anglais*]
[*24 avril 1970*]

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes	*Pages*
Liste des abréviations		69
NOTE		69
VII. UNION INTERNATIONALE DES TÉLÉCOMMUNICATIONS : CONVENTIONS INTERNATIONALES DES TÉLÉCOMMUNICATIONS DE MADRID (1932) ET D'ATLANTIC CITY (1947), CONVENTIONS RÉVISÉES ULTÉRIEURES, RÈGLEMENT TÉLÉGRAPHIQUE, RÈGLEMENT TÉLÉPHONIQUE, RÈGLEMENT GÉNÉRAL ET RÈGLEMENT ADDITIONNEL DES RADIOCOMMUNICATIONS		
A. L'Union, les conventions et les règlements administratifs	1-21	69
1. Création, buts et organes de l'Union	1-4	69
2. Appartenance à l'Union et participation aux conventions internationales des télécommunications	5-13	72
a) Pays membres de l'UIT aux termes de la Convention de Madrid de 1932	6-8	72
b) Membres et membres associés de l'UIT aux termes de la Convention d'Atlantic City de 1947 et des conventions révisées ultérieures	9-13	73
3. Règlements administratifs	14-18	76
a) Règlements administratifs annexés aux conventions des télécommunications et modifications ultérieurement apportées à ces derniers	15	76
b) Caractère obligatoire des règlements administratifs	16-18	76
i) Au titre de la Convention de Madrid de 1932	16	76
ii) Au titre de la Convention d'Atlantic City de 1947 et des conventions révisées ultérieures	17-18	77
4. Application territoriale	19-21	77
a) Au titre de la Convention de Madrid de 1932	20	77
b) Au titre de la Convention d'Atlantic City de 1947 et des conventions révisées ultérieures	21	78

* Pour les cinq premières études du Secrétariat, voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 1, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, et pour la sixième : *ibid., 1969*, vol. II, p. 23, doc. A/CN.4/210.

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	Paragraphes	Pages
B. Description de cas pertinents concernant la participation aux instruments de l'UIT (conventions et règlements administratifs)	22-133	78
Première partie : Au titre de la Convention de Madrid de 1932	23-64	78
1. Cas relatifs à l'accession à l'indépendance	23-56	78
a) Gouvernements contractants	23-43	78
i) « Pays » de l'Union anciennement non indépendant	23	78
Birmanie	23	78
ii) Division d'un « pays » de l'Union anciennement non indépendant	24-33	79
Inde et Pakistan	24-33	79
iii) Anciennes entités constitutives d'un « groupe de pays ou de territoires » de l'Union	34-37	80
Liban et Syrie	34-37	80
iv) Anciennes entités constitutives ou parties d'entités constitutives de certains « groupes de pays ou de territoires » de l'Union	38-43	81
République de Corée	38-40	81
Libye	41-43	82
b) Anciens territoires ou parties de territoires auxquels l'application d'instruments de l'UIT avait été étendue avant leur accession à l'indépendance	44-56	82
Philippines	44-46	82
Jordanie	47-51	83
Israël	52-54	84
Ceylan	55-56	84
2. Cas relatifs au rétablissement de l'indépendance après annexion	57-64	85
Autriche	57-60	85
Éthiopie	61-64	85
Deuxième partie : Au titre de la Convention d'Atlantic City de 1947 et des conventions révisées ultérieures	65-133	86
1. Cas relatifs à l'accession à l'indépendance	65-101	86
a) Membres de l'Union (parties)	65-86	86
i) « Pays » de l'Union anciennement non indépendant	65-68	86
Indonésie	65-68	86
ii) Anciennes entités constitutives d'un « groupe de territoires » de l'Union	69-72	87
Maroc et Tunisie	69-72	87
iii) Anciennes entités constitutives de certains « groupes de territoires » de l'Union.	73-85	88
Cambodge, Laos et Viet-Nam	73-74	88
Cameroun, Congo (Brazzaville), Côte d'Ivoire, Dahomey, Gabon, Guinée, Haute-Volta, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, Sénégal, Tchad et Togo	75-78	89
République démocratique du Congo	79-80	90
Barbade, Botswana, Chypre, Guyane, Lesotho, Malte, Maurice et Yémen du Sud.	81-83	90
Gambie et Souaziland	84	91
Guinée équatoriale	85	91
iv) Ancien département d'un « pays » de l'Union indépendant	86	91
Algérie	86	91
b) Membres associés (parties)	87-92	92
i) Anciennes entités constitutives d'un « groupe de territoires » de l'Union	87-88	92
Burundi et Rwanda	87-88	92
ii) Anciennes entités constitutives de certains « groupes de territoires » de l'Union.	89-92	92
Ghana, Jamaïque, Kenya, Malaisie (Fédération de), Nigéria, Ouganda, Sierra Leone, Tanganyika et Trinité-et-Tobago	89-92	92
c) Ancien membre associé et ancienne entité constitutive d'un membre (parties)	93-97	93
Somalie	93-97	93
d) Anciens territoires auxquels l'application des instruments de l'UIT avait été étendue avant leur accession à l'indépendance	98-101	94
Nauru	98	94
Samoa-Occidental	99-101	95
2. Cas relatifs à la constitution ou la dissolution de fédérations ou d'unions	102-126	95
a) Fédération de l'Erythrée avec l'Éthiopie	102-103	95
b) Constitution de la République arabe unie et séparation de la République arabe syrienne	104-110	96
c) Constitution de la République-Unie de Tanzanie	111-112	98
d) Constitution de la Malaisie et séparation de Singapour	113-116	99

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

	Paragraphes	Pages
e) Constitution et dissolution de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland et accession à l'indépendance du Malawi et de la Zambie	117-126	100
3. Cas relatifs à des transferts de territoires en faveur d'un « membre » de l'Union indépendant	127-133	102
Établissements français dans l'Inde	127-128	102
Sarre	129-130	102
Maroc espagnol méridional	131	102
Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental)	132-133	102
C. Résumé	134-162	103
1. Au titre de la Convention de Madrid de 1932	134-139	103
2. Au titre de la Convention d'Atlantic City de 1947 et des conventions révisées ultérieures.	140-162	104

LISTE DES ABRÉVIATIONS

GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
ONU	Organisation des Nations Unies
SdN	Société des Nations
UIT	Union internationale des télécommunications

Note

Le présent document contient la septième étude de la série « La succession d'États aux traités multilatéraux ». Cette étude concerne les Conventions internationales des télécommunications de Madrid (1932) et d'Atlantic City (1947), ainsi que les conventions révisées subséquentes, le Règlement télégraphique, le Règlement téléphonique et les Règlements général et additionnel des radiocommunications, conclus sous les auspices de l'UIT. L'étude a été préparée par la Division de la codification du Service juridique du Secrétariat des Nations Unies, dans le cadre d'un programme de recherches entrepris par la Division en vue d'aider la Commission du droit international dans ses travaux sur la question « Succession d'États et de gouvernements ».

Les six premières études de la série portent les titres suivants : « Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques : Convention de Berne de 1886 et actes de révision ultérieurs » (étude I) ; « La Cour permanente d'arbitrage et les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 » (étude II) ; « Les Conventions humanitaires de Genève et la Croix-Rouge internationale » (étude III) ; « Union internationale pour la protection de la propriété industrielle : Convention de Paris de 1883 et Actes de révision subséquents, et arrangements spéciaux » (étude IV) ; « L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce [GATT] et ses instruments subsidiaires » (étude V) ; et « Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture : Acte constitutif et conventions et accords multilatéraux conclus dans le cadre de l'Organisation et déposés auprès de son Directeur général » (étude VI).

Comme dans le cas des études précédentes, les appellations employées et les dates mentionnées dans le présent document ainsi que la présentation des données n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays ou territoire ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

VII. — Union internationale des télécommunications : Conventions internationales des télécommunications de Madrid (1932) et d'Atlantic City (1947), conventions révisées ultérieures, Règlement télégraphique, Règlement téléphonique, Règlement général et Règlement additionnel des radiocommunications *.

A. — L'Union, les conventions et les règlements administratifs

1. Création, buts et organes de l'Union

1. La Conférence télégraphique internationale [1] et la Conférence radiotélégraphique internationale [2] se sont

* La présente étude concerne la période antérieure à novembre 1969.

[*Voir page 70 pour les notes 1 et 2.*]

réunies simultanément à Madrid [3] en 1932, la première du 3 septembre au 10 décembre et la seconde du 3 septembre au 9 décembre. A la suite des travaux des deux conférences [4], la Convention télégraphique internationale [5] et la Convention radiotélégraphique internationale [6] en vigueur à l'époque ont été fondues en une seule convention : la Convention internationale des télécommunications, signée à Madrid le 9 décembre 1932 [7]. La Convention internationale des télécommunications de Madrid a institué l'Union internationale des télécommunications, qui remplaçait l'Union télégraphique [8] et ce qu'on appelait communément l'Union radiotélégraphique [9]. Après la seconde guerre mondiale, la Conférence des télécommunications d'Atlantic City (1947) a modifié la Convention de Madrid et a apporté à l'organisation de l'Union des changements importants, sanctionnés par la Convention d'Atlantic City. Par la suite, la Convention a été successivement modifiée par les Conférences de plénipotentiaires tenues à Buenos Aires (1952), Genève (1959) et Montreux (1965), mais les changements que ces conférences ont introduits dans la Convention telle qu'elle avait été adoptée par la Conférence d'Atlantic City (1947) sont relativement peu importants. Depuis sa réorganisation par la Convention d'Atlantic City, l'UIT est devenue une institution spécialisée de l'ONU, un accord ayant été conclu à cet effet entre les deux organisations [10].

2. Les instruments constitutifs qui ont régi l'UIT depuis sa création sont donc les suivants :

	Date d'entrée en vigueur
1) Convention signée à Madrid le 9 décembre 1932 [11]	1er janvier 1934
2) Convention signée à Atlantic City le 2 octobre 1947 [12]	1er janvier 1949
3) Convention signée à Buenos Aires le 22 décembre 1952 [13]	1er janvier 1954
4) Convention signée à Genève le 21 décembre 1959 [14]	1er janvier 1961
5) Convention signée à Montreux le 12 novembre 1965 [15]	1er janvier 1967

Les dates d'entrée en vigueur sont indiquées dans les dispositions finales des conventions elles-mêmes. A la date de son entrée en vigueur, chaque convention a pris effet « entre les pays, territoires ou groupes de territoires pour lesquels les ratifications ou les adhésions [avaient] été déposées avant cette date ». Chaque nouvelle convention a abrogé et remplacé la précédente « dans les relations entre les gouvernements contractants » [16].

---

[1] La Conférence télégraphique internationale (Madrid) était la treizième conférence internationale de la télégraphie. Elle avait été précédée par les Conférences de Paris (1865), Vienne (1868), Rome (1871-1872), Saint-Pétersbourg (1875), Londres (1879), Berlin (1885), Paris (1890), Budapest (1896), Londres (1903), Lisbonne (1908), Paris (1925) et Bruxelles (1928). Après la Conférence de Saint-Pétersbourg (1875), toutes les conférences télégraphiques avaient été des « conférences administratives ». La Conférence de Madrid était donc la cinquième « conférence diplomatique de la télégraphie ». La Conférence de Berlin de 1885 a ajouté aux règlements certains paragraphes d'ordre général concernant le téléphone, qui ont été développés par la Conférence de Londres de 1903.

[2] La Conférence radiotélégraphique internationale (Madrid) était la quatrième conférence internationale de la radiotélégraphie. De même que les trois conférences qui l'avaient précédée, à savoir les Conférences de Berlin (1906), Londres (1912) et Washington (1927), la Conférence radiotélégraphique internationale de Madrid était une « conférence diplomatique ».

[3] A la Conférence télégraphique internationale de Paris (1925), l'opinion avait été exprimée qu'il serait intéressant d'étudier les possibilités de fusion entre les deux unions, en espérant que la Conférence radiotélégraphique qui devait se réunir à Washington émettrait une recommandation semblable. La Conférence radiotélégraphique internationale de Washington (1927) accepta cette fusion en vue d'éliminer les organes faisant double emploi et elle adopta une résolution demandant aux gouvernements contractants d'envisager une éventuelle combinaison des deux conventions. Il fut également convenu d'accepter une invitation du Gouvernement espagnol et de se réunir à Madrid en 1932. La Conférence télégraphique internationale de Bruxelles (1928) décida de tenir la conférence suivante au même endroit et à la même date que la conférence radiotélégraphique.

[4] Les deux conférences étaient juridiquement indépendantes. Une liaison avait été établie par la tenue de séances communes des deux assemblées plénières et par la création d'un Comité mixte de la convention et d'un Comité mixte sur le droit de vote. Les questions concernant les règlements de service étaient étudiées lors de séances indépendantes de l'Assemblée plénière et des commissions de chaque conférence. (Voir G. A. Codding, Jr., *The International Telecommunication Union : An experiment in international cooperation*, Leyde, E. J. Brill, 1952, p. 131 et 132.)

[5] Conventions télégraphiques internationales de Paris (1865), Vienne (1868), Rome (1872) et Saint-Pétersbourg (1875) [Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. LVII, p. 201].

[6] Conventions radiotélégraphiques internationales de Berlin (1906) [G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Dieterich, 1910, 3e série, t. III, p. 147], Londres (1912) [SdN, *Recueil des Traités*, vol. I, p. 135], et Washington (1927) [*ibid.*, vol. LXXXIV, p. 98].

[7] SdN, *Recueil des Traités*, vol. CLI, p. 5.

[8] Voir les articles 1er et 8 de la Convention des télécommunications de Madrid. L'Union télégraphique avait été créée par la Convention télégraphique internationale de Paris (1865).

[9] Voir l'article 8 de la Convention des télécommunications de Madrid. L'expression « Union radiotélégraphique », sans jamais figurer dans les conventions radiotélégraphiques internationales, était communément employée avant la Convention des télécommunications de Madrid pour désigner le groupe de pays qui avaient signé les diverses conventions radiotélégraphiques ou y avaient adhéré, sans doute parce que l'organisation instituée par ces conventions ressemblait étroitement à l'Union télégraphique.

[10] Voir Convention d'Atlantic City de 1947 (art. 26), Convention de Buenos Aires de 1952 (art. 26), Convention de Genève de 1959 (art. 28) et Convention de Montreux de 1965 (art. 29). L'accord a été annexé aux conventions d'Atlantic City et de Buenos Aires. Pour le texte de l'accord, voir également *Accords entre l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées et l'Agence internationale de l'énergie atomique* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 61.X.1), p. 71 à 78.

[11] Voir ci-dessus note 7.

[12] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 193, p. 189.

[13] *United States Treaties and Other International Agreements*, vol. 6, part. 2, 1955, p. 1213.

[14] *Ibid.*, vol. 12, part. 2, 1961, p. 1761.

[15] Voir Nations Unies, *Annuaire juridique, 1965* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.67.V.3), p. 186.

[16] Voir la Convention de Montreux de 1965 (art. 25), la Convention de Genève de 1959 (art. 24) et la Convention de Buenos Aires de 1952 (art. 22). L'article 8 de la Convention de Madrid de 1932 abrogeait et remplaçait expressément les Conventions télégraphiques internationales de Paris (1865), Vienne (1868), Rome

(Suite de la note, page 71.)

Les conventions des télécommunications énoncent les principes et les règles fondamentales de l'Union et définissent sa structure. Les « règlements administratifs » annexés aux conventions — Règlement télégraphique, Règlement téléphonique, Règlement général des radiocommunications et Règlement additionnel des radiocommunications — précisent, dans leurs domaines respectifs, les détails de l'organisation et les modalités du fonctionnement des services.

3. Tels qu'ils sont énumérés dans les conventions des télécommunications, les objectifs [17] de l'Union sont les suivants : maintenir et étendre la coopération internationale pour l'amélioration et l'emploi rationnel des télécommunications [18] de toutes sortes ; favoriser le développement de moyens techniques et leur exploitation la plus efficace, en vue d'augmenter le rendement des services de télécommunications, d'accroître leur emploi et de généraliser le plus possible leur utilisation par le public ; harmoniser les efforts des nations vers ces fins communes. Les membres et membres associés sont tenus de se conformer aux dispositions de la convention et des règlements y annexés dans tous les bureaux et dans toutes les stations de télécommunications établis ou exploités par eux et qui assurent des services internationaux ou qui peuvent provoquer des brouillages nuisibles aux services de radiocommunications d'autres pays, et de prendre les mesures nécessaires pour imposer l'observation des dispositions de la convention et des règlements y annexés aux exploitations autorisées par eux à établir et à exploiter des télécommunications [19]. Les dépenses de l'Union sont couvertes par les contributions de ses membres et de ses membres associés, selon un système de nombres d'unités par classe [20]. Les membres et les membres associés choisissent librement la classe de contribution dans laquelle ils désirent se situer en vue de pourvoir aux dépenses de l'Union.

4. Les organes de l'Union sont la Conférence de plénipotentiaires, les conférences administratives, le Conseil d'administration et les organes permanents suivants : Secrétariat général, Comité international d'enregistrement des fréquences (IFRB), Comité consultatif international des radiocommunications (CCIR), et Comité consultatif international télégraphique et téléphonique (CCITT) [21]. Le Conseil d'administration [22] et le Comité international d'enregistrement des fréquences [23] ont été institués par la Convention d'Atlantic City de 1947. De même, à la suite de la réorganisation de l'Union qui a eu lieu en 1947, un Secrétariat général, dirigé par un Secrétaire général [24] responsable devant le Conseil d'administration, a remplacé le « Bureau de l'Union internationale des télécommunications », qui, placé sous la supervision du Gouvernement suisse, avait jusque-là servi d'office central de l'Union, conformément à la Convention de Madrid de 1932 [25]. La Conférence de plénipotentiaires [26], organe suprême de l'Union, se réunit normalement au lieu et à la date fixés par la précédente Conférence de plénipotentiaires, en vue de déterminer les principes généraux que l'Union doit

(Suite de la note 16.)
(1872) et Saint-Pétersbourg (1875) et les règlements figurant en annexe, ainsi que les Conventions radiotélégraphiques internationales de Berlin (1906), Londres (1912) et Washington (1927) et les règlements figurant en annexe. La Convention d'Atlantic City de 1947 (art. 23) abrogeait et remplaçait à son tour toutes ces conventions et tous ces règlements, ainsi que la Convention internationale des télécommunications de Madrid (1932) et le Règlement additionnel des radiocommunications du Caire (1938).

[17] Voir préambule et article 3 des Conventions d'Atlantic City (1947) et de Buenos Aires (1952), ainsi que préambule et article 4 des Conventions de Genève (1959) et de Montreux (1965).

[18] Le terme « télécommunication » est défini comme désignant « toute transmission, émission ou réception de signes, de signaux, d'écrits, d'images, de sons ou de renseignements de toute nature, par fil, radioélectricité, optique ou autres systèmes électromagnétiques » (voir par exemple l'article 52 et l'annexe 2 de la Convention de Montreux de 1965).

[19] Voir la Convention de Montreux de 1965 (art. 22), la Convention de Genève de 1959 (art. 21), la Convention de Buenos Aires de 1952 (art. 19), la Convention d'Atlantic City de 1947 (art. 20) et la Convention de Madrid de 1932 (art. 9).

[20] Voir la Convention de Montreux de 1965 (art. 16), la Convention de Genève de 1959 (art. 15), la Convention de Buenos Aires de 1952 (art. 13) et la Convention d'Atlantic City de 1947 (art. 14). Voir également les articles 17 et 18 de la Convention de Madrid de 1932.

[21] Voir l'article 5 de la Convention de Montreux de 1965. Voir également la Convention d'Atlantic City de 1947 (art. 4), la Convention de Buenos Aires de 1952 (art. 4) et la Convention de Genève de 1959 (art. 5). Le Comité consultatif international télégraphique et téléphonique a été créé par la Convention de Genève de 1959, qui a fusionné l'ancien Comité consultatif international télégraphique (CCIT) et l'ancien Comité consultatif international téléphonique (CCIF) en un seul comité consultatif. Les fonctions des comités consultatifs internationaux consistent à étudier les questions relevant de leurs domaines respectifs et à émettre des recommandations sur ces questions. Les administrations de tous les membres et membres associés de l'Union sont membres des comités [voir Convention de Montreux de 1965 (art. 14), Convention de Genève de 1959 (art. 13), Convention de Buenos Aires de 1952 (art. 7), Convention d'Atlantic City de 1947 (art. 8) et Convention de Madrid de 1932 (art. 16)]. Les questions relevant de plusieurs comités consultatifs sont confiées à des comités mixtes ou à des groupes d'étude mixtes, comme la Commission mixte du CCITT et du CCIR pour le Plan général de développement des réseaux de télécommunication.

[22] Le Conseil d'administration est chargé de prendre toutes mesures pour faciliter la mise à exécution des dispositions de la convention et des règlements, ainsi que des décisions des conférences ou réunions de l'Union. Il est actuellement composé de 29 membres, élus par la Conférence de plénipotentiaires [voir article 9 des Conventions de Montreux (1965) et de Genève (1959) et article 5 des Conventions de Buenos Aires (1952) et d'Atlantic City (1947).

[23] L'IFRB effectue une inscription méthodique des assignations de fréquence faites par les différents pays, et fournit des avis aux membres et membres associés en vue d'éviter les brouillages nuisibles. Il est composé de ressortissants indépendants et techniquement qualifiés de membres de l'Union, élus par la Conférence administrative des radiocommunications. A la suite de la Convention de Montreux de 1965, le nombre des membres de l'IFRB a été réduit de 11 à 5 [voir Convention de Montreux de 1965 (art. 13), Convention de Genève de 1959 (art. 12), Convention de Buenos Aires de 1952 (art. 6) et Convention d'Atlantic City de 1947 (art. 6)].

[24] Voir Convention de Montreux de 1965 (art. 10), Convention de Genève de 1959 (art. 10), Convention de Buenos Aires de 1952 (art. 8) et Convention d'Atlantic City de 1947 (art. 9).

[25] Voir article 17 de la Convention de Madrid de 1932. Le Bureau de l'Union était installé à Berne. Depuis 1947, le siège de l'Union est à Genève [voir article 2 des Conventions d'Atlantic City (1947) et de Buenos Aires (1950) et article 3 des Conventions de Genève (1959) et de Montreux (1965)].

[26] Voir Convention de Montreux de 1965 (art. 6), Convention de Genève de 1959 (art. 6), Convention de Buenos Aires de 1952 (art. 9), Convention d'Atlantic City de 1947 (art. 10) et Convention de Madrid de 1932 (art. 18 à 21).

suivre pour atteindre ses objectifs. L'une de ses principales fonctions consiste à reviser, le cas échéant, la convention qui régit l'Union. Les conférences administratives [27] peuvent être mondiales ou régionales. Une conférence administrative mondiale a essentiellement pour tâche la revision partielle ou, exceptionnellement, la revision complète d'un ou plusieurs des règlements administratifs ; une conférence administrative régionale traite de questions de télécommunications qui ont un caractère régional. Toutes les conférences mondiales, qu'il s'agisse de conférences de plénipotentiaires ou de conférences administratives, sont composées de délégations représentant les membres et les membres associés de l'Union [28].

2. Appartenance à l'Union et participation aux conventions internationales des télécommunications

5. Le paragraphe 1 de l'article 1er de la Convention des télécommunications adoptée à Madrid en 1932 stipule que « les pays parties à la présente Convention forment l'Union internationale des télécommunications », et le second paragraphe du préambule des Conventions de Genève (1959) et de Montreux (1965) dispose que « les pays et groupes de territoires qui deviennent parties à la présente Convention constituent l'Union internationale des télécommunications ». Il convient de noter à ce sujet que l'un des traits constitutionnels les plus saillants de l'UIT est que, dès sa création, un certain nombre de pays, territoires ou groupes de territoires non indépendants ont été membres de l'Union et parties distinctes aux conventions des télécommunications, au même titre que des États souverains indépendants. L'UIT a hérité de ce trait constitutionnel, qui n'est pas sans influence sur les problèmes de succession, des deux unions qui l'ont précédée, l'Union télégraphique internationale et l'Union radiotélégraphique internationale. Pour bien comprendre cette particularité, il est nécessaire de se souvenir de l'évolution historique de ces organisations et des solutions qu'elles ont données aux deux questions, étroitement liées entre elles, de la participation des pays aux conventions des unions et des dispositions régissant la composition des conférences des unions et l'attribution du droit de vote lors de ces conférences [29].

[27] Voir Convention de Montreux de 1965 (art. 7), Convention de Genève de 1959 (art. 7), Convention de Buenos Aires de 1952 (art. 10), Convention d'Atlantic City de 1947 (art. 11) et Convention de Madrid de 1932 (art. 18 à 21).

[28] Voir Convention de Montreux de 1965 (art. 2), Convention de Genève de 1959 (art. 2), Convention de Buenos Aires de 1952 (art. 1er) et Convention d'Atlantic City de 1947 (art. 1er). Les règlements généraux annexés aux conventions servent de base à l'adoption du règlement intérieur des conférences. Voir Convention de Montreux de 1965 (art. 8), Convention de Genève de 1959 (art. 8), Convention de Buenos Aires de 1952 (art. 11) et Convention d'Atlantic City de 1947 (art. 12).

[29] Pour un aperçu historique de cette évolution voir G. A. Codding, Jr., *op. cit.*, et V. Meyer, *L'Union internationale des télécommunications et son Bureau*, Berne, Union internationale des télécommunications, 1937.

a) *Pays membres de l'UIT aux termes de la Convention de Madrid de 1932*

6. La Convention de Madrid de 1932 n'a pas défini la qualité de « membre » de l'UIT. Selon l'article 1er, les « pays » formant l'Union étaient les « parties » à la Convention, qui étaient également dénommées « gouvernements contractants » dans de nombreux autres articles de la Convention. Les « gouvernements contractants » étaient ceux qui avaient signé et ratifié la Convention de Madrid et l'un au moins des règlements, ou qui y avaient adhéré [30]. Les « gouvernements contractants » qui devenaient parties à la convention après signature et ratification étaient les « gouvernements signataires » mentionnés dans le préambule de la Convention [31]. L'adhésion était ouverte à tout moment au gouvernement de tout pays « au nom duquel la Convention n'a pas été signée ». En outre, le paragraphe 2 de l'article 5 de la Convention prévoyait la possibilité d'une « adhésion distincte » pour « un groupe ou un seul [des] colonies, protectorats, territoires d'outre-mer ou territoires sous souveraineté, autorité ou mandat » des gouvernements contractants [32]. Les ratifications ou les actes d'adhésion devaient être déposés par la voie diplomatique dans les archives du Gouvernement espagnol [33], lequel adressait aux autres gouvernements contractants les notifications ou communications les concernant. Quatorze pays non indépendants énumérés dans le préambule sont devenus partie à la Convention de Madrid par signature et ratification [34], et certains autres sont devenus « pays » de l'Union par adhésion [35].

[30] Préambule et articles 2, 3 et 6 de la Convention de Madrid.

[31] Le préambule commençait par les mots : « Convention internationale des télécommunications conclue entre les gouvernements des pays ci-après énumérés : ... », et se terminait par la phrase : « Les soussignés, plénipotentiaires des gouvernements ci-dessus énumérés, s'étant réunis en conférence à Madrid, ont, d'un commun accord et sous réserve de ratification, arrêté la Convention suivante ».

[32] L'article 5 porte également sur les déclarations d'application territoriale (voir ci-dessous par. 20). En pratique, l'ensemble de cet article semble avoir fait l'objet d'interprétations et d'applications différentes (voir par exemple les notes du tableau relatif à la situation des différents pays à l'égard de la Convention de Madrid de 1932 dans *Rapport annuel du Secrétaire général de l'Union, 1948* *, p. 4 à 7).

* Les rapports annuels de l'UIT, publiés successivement sous les titres « Rapport de gestion » (jusqu'à 1947), « Rapport annuel du Secrétaire général de l'Union » (jusqu'à 1953), et Rapport sur les activités de l'Union internationale des télécommunications pour l'année... » (depuis 1954), sont cités dans les notes qui suivent sous la forme : *Rapport 1948*.

[33] Gouvernement du pays ayant accueilli la conférence de plénipotentiaires qui avait élaboré la Convention.

[34] Colonies françaises, protectorats et territoires sous mandat français ; colonies portugaises ; Congo belge ; Curaçao et Surinam ; Cyrénaïque ; Erythrée ; îles italiennes de la mer Égée ; Indes britanniques (membre de la Société des Nations) ; Indes néerlandaises ; Maroc ; Somalie italienne ; Syrie et Liban ; Tripolitaine ; Tunisie. En outre, « Japon, Chôsen, Taïwan, Karafuto, Territoire à bail du Kwantung et îles des mers du Sud sous mandat japonais » sont présentés comme un seul « pays » (Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLI, p. 6).

[35] Entre 1932 et le début de la seconde guerre mondiale : Birmanie, colonies espagnoles, Rhodésie du Sud, Zone espagnole de

(*Suite de la note p. 73.*)

7. Cependant, bien que la Convention de Madrid de 1932 ait prévu que les pays non indépendants pouvaient devenir « gouvernements contractants » et donc acquérir le droit de participer tant aux conférences de plénipotentiaires qu'aux conférences administratives [36], seuls certains d'entre eux ou certains « groupes » parmi eux jouissaient, pour ce qui est du droit de vote aux conférences, du même statut que les « pays » indépendants de l'Union. En fait, la participation à l'UIT et à sa convention se fondait sur des critères différents de ceux qui régissaient le statut des pays de l'Union aux conférences [37]. Suivant une procédure adoptée par l'ancienne Union radiotélégraphique et en vue de limiter le nombre de voix dont certaines grandes puissances pourraient s'assurer le contrôle grâce à la participation de « pays » ayant le statut de colonies, de possessions ou de territoires dépendants [38], il a été décidé de laisser à chaque conférence le soin de dresser la liste des « pays » ou « groupes de pays ou de territoires » à qui serait attribué le droit de vote [39]. Cette liste a été incluse — article 21 [40] — dans le règlement intérieur des Conférences de Madrid (1932) et du Caire (1938) [41].

8. A la Conférence d'Atlantic City de 1947, la question de l'appartenance à l'Union au titre de la Convention de Madrid de 1932 s'est trouvée indirectement posée, soit en termes généraux, soit à propos de certains cas d'espèce [42], à l'occasion de l'envoi de l'invitation et de l'octroi du droit de vote. Le Gouvernement des États-Unis d'Amérique, en sa qualité de gouvernement hôte, a adressé des invitations à tous les membres de l'Union — dans l'acception donnée à cette expression par les États-Unis —, aux Membres de l'ONU qui n'étaient pas membres de l'UIT et aux États souverains qui n'étaient membres ni de l'une ni de l'autre organisation [43]. La Conférence a approuvé les invitations dans les termes suivants :

> La présente Conférence de plénipotentiaires est autorité suprême et peut admettre des pays à participer à cette conférence sans examiner leur passé en ce qui concerne leur qualité de membre de l'Union [44].

Le droit de vote a été donné à tous les pays invités. En conséquence, les dix pays, groupes de pays ou territoires non indépendants invités ont participé à la Conférence avec droit de vote [45].

b) *Membres et membres associés de l'UIT aux termes de la Convention d'Atlantic City de 1947 et des conventions révisées ultérieures*

9. La Conférence d'Atlantic City, de 1947, a précisé les conditions d'admission et les modes d'appartenance

---

(*Suite de la note 35.*)
protectorat du Maroc (voir *Rapport... 1948*, p. 4 à 7, et Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLI, p. 480 et 482).

[36] Article 18 de la Convention de Madrid.

[37] Par exemple, la Conférence administrative du Caire (1938) a repoussé une requête tendant à ce que le droit de vote soit accordé au territoire « Syrie et Liban », « pays » de l'Union et signataire de la Convention de Madrid (voir ci-dessous note 117). Par ailleurs, les Conférences de Madrid, et du Caire, « tenant compte, à titre exceptionnel, des traditions des conférences antérieures », ont accordé une voix supplémentaire à l'Allemagne et à l'URSS (article 21 du règlement intérieur). Voir *Documents de la Conférence télégraphique et téléphonique internationale du Caire, 1938*, Berne, Bureau de l'Union internationale des télécommunications, 1938, t. I, p. 15.

[38] Par exemple, 80 pays étaient représentés à la Conférence télégraphique de Madrid, alors que 69 pays seulement jouissaient du droit de vote aux assemblées plénières de la Conférence à Madrid.

[39] Une proposition présentée par les États-Unis d'Amérique qui reprenait la procédure adoptée par la Conférence radiotélégraphique de Washington (1927) n'a pas été retenue par les Conférences télégraphique et radiotélégraphique de Madrid. La proposition des États-Unis était établie dans les termes suivants :

> « Le droit de vote est limité aux pays indépendants et aux unités territoriales possédant en grande partie les droits d'autonomie, tels que ces droits sont établis du fait de leur éligibilité comme membre de la Société des Nations, et qui envoient aux conférences internationales des délégations ne subissant aucun contrôle de la part d'aucune autre délégation. » (*Documents de la Conférence radiotélégraphique internationale de Madrid, 1932*, Berne, Bureau international de l'Union télégraphique, 1933, t. II, p. 40.)

[40] Les pays ou groupes de pays ou territoires non indépendants jouissant du droit de vote énumérés à l'article 21 du règlement intérieur des Conférences de Madrid et du Caire étaient les suivants : 1) Congo belge et territoires sous mandat du Ruandi-Urundi ; 2) Ensemble des colonies, protectorats, territoires d'outremer et territoires sous souveraineté ou sous mandat de la Grande-Bretagne ; 3) Indes britanniques ; 4) Chôsen, Taïwan, Karafuto, Territoire à bail du Kwantung et îles des mers du Sud sous mandat japonais ; 5) Ensemble des colonies italiennes et îles italiennes de la mer Égée ; 6) Protectorats français du Maroc et de la Tunisie ; 7) Indes néerlandaises ; 8) Ensemble des colonies portugaises ; 9) Zone espagnole du Maroc et ensemble des possessions espagnoles ; 10) Ensemble des colonies des États-Unis d'Amérique. (*Ibid.*, p. 54.)

[41] La deuxième Assemblée plénière des Conférences internationales des télécommunications du Caire (1938) a adopté la méthode de votation suivante pour les futures conférences des télécommunications :

> « 1) Que, pour les futures conférences de plénipotentiaires et administratives, on applique les règles de votation en vigueur pour les Conférences des télécommunications de Madrid et du Caire ;
>
> « 2) Que, en conséquence, les pays énumérés à l'article 21 du règlement intérieur des Conférences du Caire aient *de jure* le droit de vote aux futures conférences des télécommunications ;
>
> « 3) Que, à la première assemblée plénière des futures conférences de plénipotentiaires et administratives, les pays dont les noms ne figurent pas actuellement à l'article 21 dudit règlement intérieur puissent demander que leurs noms soient compris parmi ceux des pays ayant le droit de vote ;
>
> « 4) Que, dans le cas des pays dont l'indépendance et la souveraineté sont notoirement reconnues, ces demandes soient accordées de droit par la première assemblée plénière ;
>
> « 5) Que les demandes semblables faites par les autres pays soient soumises à l'examen d'une commission spéciale sur le droit de vote, afin que celle-ci puisse faire à ce sujet des recommandations à l'assemblée plénière. »
>
> (*Documents de la Conférence télégraphique et téléphonique internationale du Caire, 1938*, Berne, Bureau de l'Union internationale des télécommunications, 1938, t. II, p. 473.)

[42] Espagne, États baltes, Pakistan et République populaire mongole.

[43] Déclaration faite par la délégation des États-Unis au Comité spécial sur le vote (voir G. A. Codding, Jr., *op. cit.*, p. 208 et 209).

[44] *Documents de la Conférence internationale des télécommunications d'Atlantic City, 1947*, Berne, Bureau de l'Union internationale des télécommunications, 1948, p. 113 et 114.

[45] Birmanie, Colonies britanniques, Colonies françaises, Colonies portugaises, Congo belge, Inde, Indes néerlandaises, Maroc et Tunisie, Rhodésie du Sud, et Territoires des États-Unis (*Conférence des télécommunications d'Atlantic City*, doc. 40 R, p. 6).

à l'Union en ajoutant à la Convention des télécommunications un nouvel article intitulé « Composition de l'Union ». L'article 1er de la Convention d'Atlantic City de 1947 établit une distinction entre les « membres » et les « membres associés » de l'Union, énumère les différentes catégories de pays ayant le droit de devenir « membres » ou « membres associés », et précise les droits et obligations des « membres » et des « membres associés ». Les dispositions de l'article 1er de la Convention d'Atlantic City ont été modifiées aux Conférences de Buenos Aires (1952), de Genève (1959) et de Montreux (1965), mais sont restées, pour l'essentiel, telles qu'elles avaient été formulées à Atlantic City [46]. A l'heure actuelle, ces dispositions sont, dans la Convention de Montreux de 1965, libellées comme suit :

Article 1

Composition de l'Union

3 1. L'Union internationale des télécommunications comprend des membres et des membres associés.

4 2. Est membre de l'Union :

a) Tout pays ou groupe de territoires énuméré dans l'annexe 1 après signature et ratification de la Convention, ou adhésion à cet Acte, par le pays ou groupe de territoires ou pour son compte ;

5 *b*) Tout pays non énuméré dans l'annexe 1 qui devient Membre des Nations Unies et adhère à la présente Convention conformément aux dispositions de l'article 19 [47] ;

6 *c*) Tout pays souverain non énuméré dans l'annexe 1 et non membre des Nations Unies qui adhère à la Convention conformément aux dispositions de l'article 19, après que sa demande d'admission en qualité de membre de l'Union a été agréée par les deux tiers des membres de l'Union.

7 3. Est membre associé de l'Union :

a) Tout pays non membre de l'Union aux termes des numéros **4** à **6**, dont la demande d'admission à l'Union en qualité de membre associé est acceptée par la majorité des membres de l'Union et qui adhère à la Convention conformément aux dispositions de l'article 19 ;

8 *b*) Tout territoire ou groupe de territoires n'ayant pas l'entière responsabilité de ses relations internationales pour le compte duquel un membre de l'Union a signé et ratifié la présente Convention ou y a adhéré conformément aux dispositions des articles 19 ou 20, lorsque sa demande d'admission en qualité de membre associé, présentée par le membre de l'Union responsable, a été approuvée par la majorité des membres de l'Union ;

9 *c*) Tout territoire sous tutelle dont la demande d'admission en qualité de membre associé a été présentée par les Nations Unies et au nom duquel les Nations Unies ont adhéré à la Convention conformément aux dispositions de l'article 21 [48].

10 4. Si un territoire ou groupe de territoires faisant partie d'un groupe de territoires constituant un membre de l'Union devient, ou est devenu, membre associé de l'Union selon les dispositions du numéro **8**, ses droits et obligations selon la présente Convention ne sont plus que ceux d'un membre associé [49].

11 5. En application des dispositions des numéros **6**, **7** et **8**, si une demande d'admission en qualité de membre ou de membre associé est présentée dans l'intervalle de deux conférences de plénipotentiaires, par la voie diplomatique et par l'entremise du pays où est fixé le siège de l'Union, le Secrétaire général consulte les membres de l'Union ; un membre sera considéré comme s'étant abstenu s'il n'a pas répondu dans le délai de quatre mois à compter du jour où il a été consulté [50].

Article 2

Droits et obligations des membres et des membres associés

12 1. (1) Tous les membres ont le droit de participer aux conférences de l'Union et sont éligibles à tous ses organismes.

13 (2) Chaque membre a droit à une voix à toutes les conférences de l'Union, à toutes les réunions des comités consultatifs internationaux auxquelles il participe et, s'il fait partie du Conseil d'administration, à toutes les sessions de ce conseil.

14 (3) Chaque membre a également droit à une voix dans toute consultation effectuée par correspondance.

15 2. Les membres associés ont les mêmes droits et obligations que les membres de l'Union. Toutefois, ils n'ont pas le droit de vote dans les conférences ou autres organismes de l'Union, ni celui de présenter des candidats au Comité international d'enregistrement des fréquences. Ils ne sont pas éligibles au Conseil d'administration [51].

10. La distinction entre membre et membre associé, tels que ces termes sont définis à l'article 1er de la Convention d'Atlantic City et des conventions ultérieures, a remplacé la distinction traditionnelle entre pays dotés du droit de vote et pays sans droit de vote. Les « membres associés » n'ont pas le droit de vote dans les conférences de l'Union. Toutefois, les pays ou groupes de territoires non indépendants invités [52] à participer à la Conférence d'Atlantic City sont restés membres à part entière de

---

[46] Article 1er de la Convention de Buenos Aires, de 1952, et articles 1er et 2 de la Convention de Genève, de 1959, et de la Convention de Montreux, de 1965.

[47] Les paragraphes 1 et 2 sont identiques aux paragraphes 1 et 2 de l'article 1er des Conventions d'Atlantic City, de Buenos Aires et de Genève.

[48] Le paragraphe 3 correspond au paragraphe 4 de l'article 1er des Conventions d'Atlantic City et de Buenos Aires et au paragraphe 3 de l'article 1er de la Convention de Genève. La Convention de Buenos Aires de 1952 (art. 1er, par. 4, al. *a*) et la Convention de Genève de 1959 (art. 1er, par. 3, al. *a*) donnaient, en outre, la définition suivante de l'expression « membres associés » : « tout pays, territoire ou groupe de territoires énuméré dans l'annexe 2, après signature et ratification de la Convention ou adhésion à cet acte par ce pays, territoire ou groupe de territoires ou pour son compte ». L'annexe 2 à la Convention de Buenos Aires de 1952 énumérait les groupes de territoires suivants : 1) Afrique-Occidentale britannique ; 2) Afrique-Orientale britannique. L'annexe 2 à la Convention de Genève de 1959 a ajouté à cette liste les groupes suivants : 1) Groupe Bermudes-Caraïbes britanniques ; 2) Groupe Singapour-Bornéo britannique ; 3) Territoire sous tutelle de la Somalie sous administration italienne.

[49] Le paragraphe 4 correspond au paragraphe 5 de l'article 1er de la Convention de Buenos Aires et au paragraphe 4 de l'article 1er de la Convention de Genève. Aucune disposition analogue ne figurait dans la Convention d'Atlantic City.

[50] Le paragraphe 5 correspond au paragraphe 6 de l'article 1er de la Convention d'Atlantic City, au paragraphe 7 de l'article 1er de la Convention de Buenos Aires, et au paragraphe 5 de l'article 1er de la Convention de Genève.

[51] L'article 2 est identique à l'article correspondant de la Convention de Genève. Les alinéas 1 et 2 du paragraphe 1 correspondent aux alinéas 1 et 2 du paragraphe 3 de l'article 1er des Conventions d'Atlantic City et de Buenos Aires. Le paragraphe 2 correspond au paragraphe 5 de l'article 1er de la Convention d'Atlantic City et au paragraphe 6 de l'article 1er de la Convention de Buenos Aires.

[52] Auxquels il faut ajouter la « Zone espagnole du Maroc et l'ensemble des possessions espagnoles ». Cf. Protocole concernant l'Espagne, la Zone espagnole du Maroc et l'ensemble des possessions espagnoles (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 193, p. 312).

l'Union et sont énumérés, comme les pays souverains, dans l'annexe 1 aux conventions, parmi les pays ayant droit au titre de « membre » de l'Union et habilités, en conséquence, à voter dans les conférences [53]. Le droit de participer et le droit de voter à la Conférence d'Atlantic City ont été les critères fondamentaux sur la base desquels la Convention d'Atlantic City et les conventions ultérieures ont reconnu la qualité de membre à part entière à des pays ou groupes de territoires non indépendants.

11. Les pays ou groupes de territoires non indépendants suivants, énumérés dans l'annexe 1 à la Convention d'Atlantic City [54], ont été autorisés à devenir « membres » de l'Union : 1) Congo belge et Territoires du Ruanda-Urundi [55]; 2) Birmanie; 3) Colonies, protectorats, territoires d'outre-mer et territoires sous mandat ou tutelle du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord [56]; 4) Colonies, protectorats et territoires d'outre-mer sous mandat français [57]; 5) Protectorat français du Maroc et de la Tunisie; 6) Indes néerlandaises; 7) Colonies portugaises [58]; 8) Rhodésie du Sud [59]; 9) Territoires des États-Unis d'Amérique. A l'exception des Indes néerlandaises, tous ces pays ou groupes de territoires ont à nouveau été énumérés dans l'annexe 1 à la Convention de Buenos Aires de 1952 [60], et un groupe dénommé « Zone espagnole du Maroc et ensemble des possessions espagnoles » a été ajouté à cette liste [61]. Le « Protectorat français du Maroc et de la Tunisie » ne figure plus dans l'annexe 1 à la Convention de Genève [62] de 1959, non plus que la rubrique « Congo belge et Territoires du Ruanda-Urundi » dans l'annexe 1 à la Convention de Montreux de 1965 [63]. Ces modifications apportées à l'annexe 1 des conventions successives résultent de l'accession à l'indépendance ou d'un changement de statut au sein de l'Union de certains pays ou éléments constitutifs des groupes de territoires en question. Il convient également de noter que l'annexe 1 à la Convention d'Atlantic City énumérait deux « groupes » comprenant un État souverain et des territoires administrés par lui, à savoir « Pays-Bas, Curaçao et Surinam » [64] et « Union de l'Afrique du Sud et Territoire du Sud-Ouest africain sous mandat » [65].

12. La Convention d'Atlantic City de 1947 et les conventions ultérieures stipulent que chaque gouvernement signataire ratifiera la convention en cause [66]. Le gouvernement d'un pays qui n'a pas signé la convention peut y adhérer en tout temps en se conformant aux dispositions de l'article 1er [67]. Les instruments de ratification ou d'adhésion doivent être adressés au Secrétaire général de l'Union par la voie diplomatique et par l'entremise du Gouvernement suisse [68]. Le Secrétaire général notifie le dépôt de chaque instrument aux membres et membres associés et, lorsqu'il s'agit d'un instrument d'adhésion, transmet à chacun d'eux une copie authentifiée de l'acte. Après l'entrée en vigueur de la Convention, chaque instrument de ratification prend effet à la date de dépôt auprès du Secrétaire général. Les instruments d'adhésion prennent également effet à la date de dépôt, à moins qu'il en soit stipulé autrement. Lorsque l'adhésion est assujettie à une « demande d'admission (à l'Union) en qualité de membre ou de membre associé » [69], l'approbation préalable de la demande d'admission, conformément aux dispositions énoncées à l'article 1er, est requise pour le dépôt de l'instrument d'adhésion.

---

[53] En revanche, l'article 1er n'exclut pas la possibilité qu'un pays souverain puisse devenir « membre associé » (voir, par exemple, Convention de Montreux, art. 1er, par. 3, al. *a*).

[54] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 193, p. 258.

[55] La ratification par le Congo belge de la Convention de Madrid de 1932 valait également pour les Territoires du Ruanda-Urundi, unis administrativement à la colonie du Congo belge (voir « Situation des divers pays par rapport à la Convention de Madrid de 1932 », *Rapport... 1948*, p. 7, note 10).

[56] Dénommés « Territoires d'outre-mer dont les relations internationales sont assurées par le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord » dans l'annexe 1 des Conventions de Genève de 1959 et de Montreux de 1965.

[57] Dénommés « Territoires d'outre-mer de la République française et territoires administrés comme tels » dans l'annexe 1 à la Convention de Buenos Aires de 1952, « États d'outre-mer de la Communauté et territoires français d'outre-mer » dans l'annexe 1 à la Convention de Genève de 1959, et « Ensemble des territoires représentés par l'Office français des postes et télécommunications d'outre-mer » dans l'annexe 1 à la Convention de Montreux de 1965.

[58] Dénommées « Territoires portugais d'outre-mer » dans l'annexe 1 à la Convention de Buenos Aires de 1952 et « Provinces portugaises d'outre-mer » dans l'annexe 1 à la Convention de Genève de 1959 et à la Convention de Montreux de 1965.

[59] Dénommée « Rhodésie et Nyassaland (Fédération) » dans l'annexe 1 à la Convention de Genève de 1959 et « Rhodésie » dans l'annexe 1 à la Convention de Montreux de 1965.

[60] États-Unis d'Amérique, *United States Treaties and Other International Agreements*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1956, vol. 6, part. 2, 1955, p. 1421 et 1422.

[61] Dénommées « Provinces espagnoles d'Afrique » dans l'annexe 1 à la Convention de Genève de 1959 et à la Convention de Montreux de 1965.

[62] États-Unis d'Amérique, *United States Treaties and Other International Agreements*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1962, vol. 12, part. 2, 1961, p. 1962 et 1963.

[63] Voir Nations Unies, *Annuaire juridique, 1965* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.67.V.3), p. 213.

[64] Dénommés « Pays-Bas, Surinam, Antilles néerlandaises, Nouvelle-Guinée » dans l'annexe 1 à la Convention de Buenos Aires de 1952 et « Pays-Bas (Royaume des) » dans l'annexe 1 à la Convention de Genève de 1959 et à la Convention de Montreux de 1965.

[65] Dénommés « Union de l'Afrique du Sud et Territoire de l'Afrique du Sud-Ouest » dans l'annexe 1 à la Convention de Buenos Aires de 1952 et à la Convention de Genève de 1959 et « Sud-africaine (République) et Territoire de l'Afrique du Sud-Ouest » dans l'annexe 1 à la Convention de Montreux de 1965. Vu la résolution 2145 (XXI) de l'Assemblée générale des Nations Unies, le Conseil d'administration, lors de sa vingt-deuxième session (mai 1967), a décidé, après avoir consulté les membres de l'Union, que le Gouvernement de la République sud-africaine n'a plus le droit de représenter le Territoire de l'Afrique du Sud-Ouest à l'UIT (*Rapport... 1966*, p. 70, note 57).

[66] Convention de Montreux de 1965 (art. 18), Convention de Genève de 1959 (art. 17), Convention de Buenos Aires de 1952 (art. 15) et Convention d'Atlantic City de 1947 (art. 18). La Convention de Montreux ajoute « selon les règles constitutionnelles en vigueur dans les pays respectifs ».

[67] Convention de Montreux de 1965 (art. 19), Convention de Genève de 1959 (art. 18), Convention de Buenos Aires de 1952 (art. 16) et Convention d'Atlantic City de 1947 (art. 17).

[68] Gouvernement du pays où se trouve le siège de l'Union.

[69] Voir ci-dessus (par. 9) l'alinéa *c* du paragraphe 2, les alinéas *a* et *b* du paragraphe 3 et le paragraphe 5 de l'article 1er de la Convention de Montreux.

13. Les conventions disposent que les gouvernements signataires déposeront leurs instruments de ratification « dans le plus bref délai possible » [70]. Depuis la Convention de Buenos Aires, de 1952, il est expressément prévu qu'un gouvernement signataire continue à jouir des droits que confère la qualité de membre de l'Union, même s'il n'a pas déposé d'instrument de ratification. Toutefois, un gouvernement signataire qui ne dépose pas d'instrument de ratification perd son droit de vote à l'expiration d'une période de deux ans à compter de la date d'entrée en vigueur de la convention et ce, jusqu'à ce qu'il dépose un tel instrument. Ces dispositions, qui visent à préciser le statut au sein de l'Union des gouvernements signataires qui ne ratifient pas une convention déterminée, établissent une distinction entre l'appartenance à l'Union et la participation véritable à chacune de ses conventions revisées.

3. Règlements administratifs

14. Comme il a été indiqué aux paragraphes 2 et 4 ci-dessus, les dispositions de chaque convention des télécommunications sont complétées par des règlements administratifs (Règlement télégraphique, Règlement téléphonique, Règlement des radiocommunications, Règlement additionnel des radiocommunications), qui sont annexés à la convention et sont périodiquement revisés par les conférences administratives.

a) *Règlements administratifs annexés aux conventions des télécommunications et modifications ultérieurement apportées à ces derniers*

15. Les règlements administratifs annexés à une convention des télécommunications déterminée sont ceux qui sont en vigueur à la date de la signature de la convention en question. Ils demeurent applicables jusqu'à la date d'entrée en vigueur des nouveaux règlements administratifs élaborés par la conférence administrative compétente et destinés à les remplacer en tant qu'annexes à la convention [71]. La Convention de Madrid de 1932 a abrogé les règlements administratifs annexés aux précédentes conventions télégraphiques et radiotélégraphiques internationales [72]. De nouveaux Règlements télégraphique et téléphonique ont été élaborés, à Madrid, par la Conférence télégraphique, et la Conférence radiotélégraphique a mis au point un nouveau Règlement général des radiocommunications et un nouveau Règlement additionnel des radiocommunications. En 1938, les Conférences administratives du Caire ont adopté de nouveaux Règlements télégraphique et téléphonique et un nouveau Règlement des radiocommunications ainsi qu'un nouveau Règlement additionnel des radiocommunications [73]. La Conférence administrative des radiocommunications, tenue en 1947 à Atlantic City [74], a revisé le Règlement des radiocommunications et le Règlement additionnel des radiocommunications du Caire, lesquels ont été abrogés, pour ce qui est des relations entre les gouvernements contractants, par la Convention des télécommunications d'Atlantic City [75]. Ainsi, les règlements administratifs annexés à la Convention d'Atlantic City lors de son adoption étaient les suivants : Règlement télégraphique et Règlement téléphonique du Caire ainsi que Règlement des radiocommunications et Règlement additionnel des radiocommunications d'Atlantic City [76]. Par la suite, les règlements administratifs ont été revisés de la manière suivante : i) le Règlement télégraphique et le Règlement téléphonique, par les Conférences administratives télégraphique et téléphonique tenues en 1949 à Paris [77] et en 1958 à Genève [78]; ii) le Règlement des radiocommunications et le Règlement additionnel des radiocommunications, par la Conférence administrative des radiocommunications tenue en 1959 à Genève [79].

b) *Caractère obligatoire des règlements administratifs*

i) *Au titre de la Convention de Madrid de 1932* [80]

16. La Convention de Madrid stipulait que les règlements administratifs « ne lient que les gouvernements contractants qui se sont engagés à les appliquer, et seulement vis-à-vis des gouvernements qui ont pris le même engagement [81] ». Alors même que les gouvernements contractants étaient tenus d'accepter au moins l'un des règlements, ils n'étaient liés par ce dernier que s'ils l'approuvaient indépendamment de la Convention.

---

[70] Voir résolution n° 169 adoptée par le Conseil d'administration (cinquième session) sur l'application de l'article 1er de la Convention d'Atlantic City à propos des pays énumérés à l'annexe 1 qui n'ont pas encore ratifié la convention (*Rapport... 1950*, p. 4 et 5).

[71] Convention de Montreux de 1965 (art. 26), Convention de Genève de 1959 (art. 25) et Convention de Buenos Aires de 1952 (art. 23).

[72] Article 8 (voir ci-dessus note 16).

[73] Entrés en vigueur le 1er janvier 1939.

[74] Trois conférences ont été tenues en 1947 à Atlantic City : la Conférence de plénipotentiaires des télécommunications, en vue de réviser la Convention de Madrid, la Conférence internationale (administrative) des radiocommunications, en vue de réviser le Règlement des radiocommunications du Caire, et la Conférence internationale (administrative) de radiodiffusion à hautes fréquences, en vue d'examiner les problèmes rencontrés par les services d'émissions à haute fréquence.

[75] Article 23 de la Convention d'Atlantic City (voir ci-dessus note 16).

[76] Entrés en vigueur le 1er janvier 1949.

[77] Entrés en vigueur le 1er juillet 1950.

[78] Entrés en vigueur le 1er janvier 1960.

[79] Entrés en vigueur le 1er mai 1961. En outre, les modifications partielles suivantes ont été apportées au Règlement des radiocommunications et au Règlement additionnel des radiocommunications : révision partielle du Règlement des radiocommunications (Genève, 1963) [espace]; révision partielle du Règlement des radiocommunications (Genève, 1966) [aéronautique]; révisions partielles du Règlement des radiocommunications et du Règlement additionnel des radiocommunications (Genève, 1967) [maritime].

[80] Voir les articles 2 et 7 de la Convention de Madrid.

[81] Le Règlement additionnel des radiocommunications n'était ouvert à la signature ou à l'adhésion d'un gouvernement que lorsque celui-ci avait signé le Règlement général des radiocommunications ou y avait adhéré.

ii) *Au titre de la Convention d'Atlantic City de 1947 et des conventions révisées ultérieures* [82]

17. A partir de la Convention d'Atlantic City de 1947, le principe du caractère obligatoire des règlements a été incorporé dans le texte même des conventions, bien qu'un certain nombre de membres ou de membres associés aient formulé des réserves à l'égard de tel ou tel règlement dans son ensemble [83] ou de certaines de ses dispositions [84].

18. Les Conventions d'Atlantic City, de Buenos Aires et de Genève disposent que les règlements qui les complètent « lient tous les membres et membres associés » [85] et que l'approbation des gouvernements n'est requise que pour la « révision de ces règlements par les conférences administratives ». Cependant, certains pays ont continué à donner leur approbation expresse aux règlements administratifs, même lorsque les règlements en question étaient en vigueur à la date de la ratification des conventions auxquelles ils étaient annexés, ou de l'adhésion à ces conventions. Jusqu'en 1963, le tableau indiquant l'état des conventions et des règlements administratifs, publié par le Secrétariat général dans les rapports annuels, ne signalait que les décisions expresses (approbations expresses, signatures et, en notes de bas de tableau, réserves) prises par tel ou tel membre ou membre associé à l'égard de chaque règlement administratif, aucune mention ne figurant en regard des pays qui n'avaient pris aucune de ces décisions. Depuis 1964, cette pratique a été modifiée. En l'absence d'une approbation ou d'une réserve expresse, une note de bas de tableau indique que « le règlement est approuvé *ipso facto* étant donné qu'il était en vigueur lorsque le pays intéressé a ratifié la convention ou y a adhéré [86] ». Le principe de l'approbation *ipso facto* des règlements administratifs en vigueur a été incorporé dans le texte même de la Convention de Montreux de 1965. La formule employée jusqu'à cette date, selon laquelle les règlements administratifs « lient tous les membres et membres associés » (voir ci-dessus), a été remplacée dans la Convention de Montreux par la disposition suivante :

> La ratification de la présente Convention [...] ou l'adhésion à la présente Convention [...] implique l'acceptation [...] des Règlements administratifs en vigueur au moment de cette ratification ou de cette adhésion [87].

4. Application territoriale

19. L'application territoriale des conventions des télécommunications et des règlements administratifs y annexés aux pays, territoires ou groupes de territoires non indépendants qui ne sont pas séparément parties aux conventions est facultative. Le pays souverain ou le membre de l'Union responsable des relations internationales de ces pays non indépendants, territoires ou groupes de territoires peut ou non leur étendre l'application des conventions et règlements.

a) *Au titre de la Convention de Madrid de 1932* [88]

20. La Convention de Madrid permettait à chaque gouvernement contractant de déclarer « soit au moment de sa signature, de sa ratification ou de son adhésion, soit après », que son acceptation de la Convention était « valable pour l'ensemble ou un groupe ou un seul de ses colonies, protectorats, territoires d'outre-mer ou territoires sous souveraineté, autorité ou mandat ». En l'absence d'une déclaration en ce sens, la Convention ne s'appliquait pas à ces colonies, protectorats ou territoires. Les déclarations étaient communiquées au Gouvernement espagnol, qui en transmettait une copie à chacun des autres gouvernements contractants [89]. Les territoires auxquels la Convention a été rendue applicable ne semblent pas avoir été considérés comme « parties » à la Convention de Madrid et, à peu d'exception près, n'ont pas contribué aux dépenses de l'Union [90].

---

[82] Voir Convention de Montreux de 1965 (art. 15), Convention de Genève de 1959 (art. 14), Convention de Buenos Aires de 1952 (art. 12) et Convention d'Atlantic City de 1947 (art. 13).

[83] Dans le Protocole final annexé à la Convention d'Atlantic City, un certain nombre de pays ont formulé des réserves sur l'article de la Convention relatif au caractère obligatoire des règlements, réserves qui visent particulièrement le Règlement télégraphique, le Règlement téléphonique et le Règlement additionnel des radiocommunications (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 193, p. 298). Voir également les protocoles finals annexés aux conventions successives.

[84] Voir par exemple la ratification du Règlement télégraphique de Paris (1949) par les États-Unis d'Amérique et les territoires des États-Unis (*Notification n° 609*, p. 2 à 4).

[85] La Conférence d'Atlantic City a adopté un Protocole concernant les Règlements télégraphique et téléphonique, qui stipule que, à l'égard des membres et des membres associés qui ne les ont pas encore approuvés, ces règlements ne deviennent obligatoires qu' « à la date de la signature [desdits] règlements, après leur revision par la prochaine conférence administrative télégraphique et téléphonique » (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 193, p. 314).

[86] Voir *Rapport... 1964*, p. 64, note 30 ; *ibid.*, *1965*, p. 64, note 30 ; *ibid.*, *1966*, p. 69, note 30, et p. 70, note 56 ; *ibid.*, *1967*, p. 67, note 4. Cette pratique semble s'être établie à la suite d'une déclaration faite par l'administration italienne au sujet de la ratification par l'Italie de la Convention de Genève de 1959. Cette déclaration est ainsi rédigée :

> « L'administration italienne a déclaré que son pays, en ratifiant la Convention internationale des télécommunications de Genève (1959), en date du 7 novembre 1962 (instrument de ratification déposé au Secrétariat général le 28 décembre 1962), a, conformément aux dispositions du numéro 193 [art. 14, par. 2, al. 1] de ladite convention, approuvé *ipso facto* les règlements administratifs y annexés qui étaient en vigueur à cette date, soit les Règlements télégraphique et téléphonique de Genève (1958), entrés en vigueur le 1er janvier 1960, et les Règlements des radiocommunications de Genève (1959), entrés en vigueur le 1er mai 1961. » (*Rapport... 1964*, p. 64, note 31.)

[87] Alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 15 de la Convention. Comme dans le cas des conventions précédentes, l'approbation expresse des membres et des membres associés est requise pour la revision des règlements par les conférences administratives (alinéa 3 du paragraphe 2 du même article).

[88] Voir l'article 5 de la Convention de Madrid.

[89] Suivant une procédure semblable, *mutatis mutandis*, à la procédure indiquée ci-dessus pour l'adhésion (voir par. 8).

[90] L'article 5 de la Convention de Madrid de 1932 vise également « l'adhésion distincte » des colonies, protectorats ou territoires d'outre-mer des gouvernements contractants. Il semble que la contribution aux dépenses de l'Union soit l'un des critères à prendre en considération pour définir si les décisions prises par les gouvernements contractants en vertu de l'article 5 constituaient,

(Suite de la note, p. 78.)

b) *Au titre de la Convention d'Atlantic City de 1947 et des conventions revisées ultérieures* [91]

21. Les membres de l'Union peuvent en tout temps déclarer que leur acceptation de la convention « est applicable à l'ensemble, à un groupe, ou à un seul des pays ou territoires dont ils assurent les relations internationales ». Les déclarations sont communiquées au Secrétaire général de l'Union, qui en donne notification aux membres et aux membres associés. La convention peut également s'appliquer aux « territoires sous tutelle des Nations Unies » lorsque les Nations Unies adhèrent à la convention « au nom d'un territoire ou groupe de territoires confiés à leur administration et faisant l'objet d'un accord de tutelle conformément à l'Article 75 de la Charte des Nations Unies ». Les pays, territoires ou territoires sous tutelle des Nations Unies auxquels la convention a été appliquée peuvent devenir « membres associés » sur demande et conformément aux dispositions de l'article 1er. En qualité de « membres associés », ces pays, territoires et territoires sous tutelle assument les droits et obligations qui correspondent au statut de membres associés.

B. — Description de cas pertinents concernant la participation aux instruments de l'UIT (conventions et règlements administratifs)

22. Certains cas concernant la participation aux conventions et aux règlements administratifs de l'UIT sont étudiés ci-après en vue de dégager les particularités que la pratique de l'Union pourrait présenter en matière de succession des États à ces instruments. Compte tenu de la réorganisation constitutionnelle de l'Union qui a suivi l'adoption de la Convention d'Atlantic City de 1947 (voir ci-dessus), les cas concernant la Convention de Madrid de 1932 sont décrits dans la première partie, et ceux qui intéressent la Convention d'Atlantic City de 1947 et les conventions revisées ultérieures sont décrits dans la deuxième partie. Dans chacune de ces parties, les cas sont groupés selon le type de changement apporté sur le plan international au statut juridique du pays, de l'entité ou du territoire en question. Ainsi, la première partie est divisée en deux sections, qui traitent l'une de cas relatifs à l'accession à l'indépendance (section 1) et l'autre de cas relatifs au rétablissement de l'indépendance après annexion (section 2); et la deuxième partie est divisée en trois sections, consacrées aux cas relatifs à l'accession à l'indépendance (section 1), à la constitution ou la dissolution de fédérations ou d'unions (section 2), et aux transferts de territoires en faveur d'un membre de l'Union indépendant (section 3). En étudiant dans les première et deuxième parties les cas d'accession à l'indépendance, on a dûment tenu compte de l'ancien statut juridique dont jouissait auprès de l'Union l'État nouvellement indépendant (statut de « gouvernement contractant », de « membre » ou de « membre associé »; « pays » séparé ou entité constitutive d'un « groupe de territoires » ayant l'un de ces statuts auprès de l'Union; territoire auquel l'application des instruments a été simplement étendue). La description de chaque cas particulier est fondée sur les *Notifications* communiquées par le Secrétaire général de l'Union et sur ses rapports annuels, qui indiquent l'état des conventions et des règlements administratifs de l'UIT.

PREMIÈRE PARTIE : AU TITRE DE LA CONVENTION DE MADRID DE 1932

1. Cas relatifs à l'accession à l'indépendance

a) *Gouvernements contractants*

i) « *Pays* » *de l'Union anciennement non indépendant*

Birmanie

23. Le 15 septembre 1937, peu après sa séparation de l'Inde britannique [92], la Birmanie avait adhéré à la Convention de Madrid de 1932 [93]. La Birmanie avait assisté aux conférences administratives du Caire sans droit de vote et avait signé le Règlement du Caire de 1938, mais n'avait pas déclaré son approbation de ce règlement [94]. Invitée aux Conférences d'Atlantic City de 1947, la Birmanie avait participé à ces conférences avec droit de vote [95] et avait signé la Convention d'Atlantic City [96]. Après son accession à l'indépendance (4 janvier 1948), la Birmanie a déposé son instrument de ratification de la Convention d'Atlantic City le 21 janvier 1949 [97].

(Suite de la note 90.)
dans les différents cas envisagés, une « adhésion distincte » ou une « application territoriale ». [Voir, par exemple, dans le *Rapport... 1948* (p. 4 à 7), les territoires énumérés sous la rubrique « Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord » ainsi que la déclaration du Gouvernement du Royaume-Uni et du Gouvernement français concernant les Nouvelles-Hébrides.] On doit néanmoins remarquer que, bien que l'application de la Convention de Madrid de 1932 semble avoir été simplement étendue par les États-Unis d'Amérique à l'Alaska, à Hawaii et aux autres possessions américaines de la Polynésie, aux îles Philippines, à Porto Rico et aux autres possessions américaines des Antilles et à la zone du canal de Panama (voir les termes de la ratification de la convention par les États-Unis dans Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLI, p. 480, note 3), chacun de ces territoires ou groupe de territoires a contribué aux dépenses de l'Union et a été placé dans une classe de contribution différente (3e classe) de celle des États-Unis (voir *Rapport... 1939*, p. 4, note 12).

[91] Voir Convention de Montreux de 1965 (art. 20 et 21), Convention de Genève de 1959 (art. 19 et 20), Convention de Buenos Aires de 1952 (art. 17 et 18) et Convention d'Atlantic City de 1947 (art. 18 et 19).

[92] Le 1er avril 1937, conformément au *Government of India Act* de 1935.

[93] *Rapport... 1939*, p. 2.

[94] *Ibid., 1947*, p. 7.

[95] États-Unis d'Amérique, Department of State, *International Telecommunication Conferences : Report of the United States Delegations to the International Radio Conference, the International Telecommunication Conference, and the International Conference on High Frequency Broadcasting, with Selected Documents*, Department of State publication 3177, Washington, U.S. Government Printing Office, 1948, p. 52 à 54 et append. 1, p. 115.

[96] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 193, p. 244.

[97] *Notification n° 568*, p. 2, et *Rapport... 1949*, p. 4.

ii) *Division d'un « pays » de l'Union anciennement non indépendant*

Inde et *Pakistan*

24. L'*Inde britannique* faisait partie des membres votants de la Conférence de Madrid de 1932 et des pays signataires des Actes de Madrid ; sa ratification de la Convention de Madrid avait été déposée le 30 avril 1944, et son approbation du Règlement de Madrid le 14 avril 1934 [98]. L'Inde britannique avait également participé aux Conférences du Caire de 1938, et son approbation du Règlement du Caire avait été déposée le 19 novembre 1939 [99].

25. Le 15 août 1947, pendant que se déroulaient les Conférences d'Atlantic City, l'Inde britannique a été divisée en deux États, l'*Inde* et le *Pakistan*, qui sont devenus tous deux indépendants à cette date [100]. A une séance plénière de la Conférence internationale des télécommunications, tenue le 15 août 1947 pour célébrer l'indépendance de l'Inde et du Pakistan, le Président s'est exprimé dans les termes suivants :

Alors que le nouveau dominion de l'Inde continuera d'être un membre de notre Union, le Pakistan demandera à être admis comme nouveau membre. J'ai la certitude d'exprimer le sentiment de nous tous en l'assurant que nous accepterons son admission dès que possible et que nous trouverons le plus grand profit dans sa participation à nos travaux [101].

26. Lorsque la question de l'admission du *Pakistan* a été évoquée lors d'une séance plénière ultérieure, tenue le 4 septembre 1947, le représentant de l'Argentine a déclaré notamment :

La Conférence actuelle [...] est entièrement gouvernée par la Convention de Madrid, qui établit de façon précise les normes nécessaires qu'il est indispensable de suivre pour acquérir le titre de membre de l'Union [...]. L'article 3, en effet, établit la procédure de l'*adhésion* pour tous les nouveaux membres qui n'auraient pas souscrit à la Convention de Madrid, et cette *adhésion* en due forme entraîne automatiquement le titre de membre de l'Union internationale des télécommunications — sous une forme normale — *sans qu'il soit besoin d'ajouter aucune procédure ultérieure d'* « *admission* » [...].

Nous ne voulons pas dire toutefois [...] que le Pakistan doive supprimer la procédure de l'adhésion pour pouvoir se convertir en membre de l'Union. [...] Le cas du Pakistan est un cas *sui generis* qui, nous le répétons, n'entraîne à notre point de vue ni le besoin d'une « adhésion » officielle indépendante de la Convention de Madrid ni, encore moins, le besoin d'une *adhésion* réglementaire, minutieusement étudiée. Au contraire, le fait qui se présente est le suivant : un membre [...], l'Inde britannique, s'est divisée en deux États limitrophes qui forment aujourd'hui le Commonwealth de nations britanniques [...]. L'un des dominions, l'Inde, conserve son ancien nom constitutionnel et politique ; l'autre en acquiert un nouveau : Pakistan. Mais les deux États sont, en réalité, les héritiers légitimes des droits et obligations obtenus par l'Inde britannique au sein de l'Union internationale des télécommunications quand elle a signé la Convention de Madrid [...].

Nous proposons donc que ces deux nouveaux États [...], l'Inde et le Pakistan, soient reconnus comme membres de l'Union internationale des télécommunications en leur qualité de successeurs de l'Inde britannique, sans qu'il soit besoin de les soumettre à aucune procédure d' « admission », qu'en tant que qualité de membre, la Convention de Madrid n'autorise pas et qu'en conséquence il ne s'agit pas d'adopter ou d'imposer quoi que ce soit [102].

Après cette déclaration, le Président a constaté que « le point de vue exposé par la délégation argentine [n'avait soulevé] aucune objection, et que le Pakistan [devait] être considéré comme étant admis à la Conférence des télécommunications [103] ».

27. On notera peut-être que, avant le débat du 4 septembre 1947, le *Pakistan* avait déjà notifié, par une communication reçue par le Bureau de l'Union le 26 août 1947, son adhésion à la Convention de Madrid de 1932 ainsi qu'aux Règlements du Caire de 1938, à l'exception du Règlement téléphonique. La circulaire télégraphique ci-après, du 26 août 1947, a été reproduite dans la *Notification n° 534* du Bureau, en date du 1er septembre 1947 :

Pakistan

T - c 116/26, du 26 août :

Secrétaire Ministère affaires étrangères Gouvernement du Pakistan communique :

« Le Pakistan, qui s'est donné un statut d'État souverain à dater du 15 août 1947, adhère à la Convention internationale des télécommunications de Madrid et aux Règlements des radiocommunications et télégraphique. »

Serions obligés à votre administration bien vouloir communiquer ce qui précède aux autorités compétentes de votre pays.

28. Le Bureau a enregistré le Pakistan comme ayant déposé son instrument d'adhésion à la date de réception de cette communication, c'est-à-dire le 26 août 1947 [104]. A partir du 1er septembre 1947, le Pakistan a contribué aux dépenses du Bureau dans la 4e classe du barème des contributions [105]. Le Pakistan a signé la Convention d'Atlantic City de 1947 et a déposé son instrument de ratification de cette convention le 6 janvier 1949 [106].

29. En revanche, l'*Inde* a continué de participer à l'Union en tant que partie à la Convention de Madrid et aux Règlements du Caire sans déposer de nouveaux instruments d'adhésion ou d'approbation desdits instruments [107]. L'Inde a continué à figurer dans la 1re classe de contribution en sa qualité d'anciennes Indes britanniques, cette classe ayant été confirmée par un télégramme de l'administration indienne en date du 9 août 1948 [108]. Dans les rapports annuels de 1947 et 1948, l'appellation « Indes britanniques » est toujours

[98] SdN, *Recueil des Traités*, vol. CLI, p. 482.

[99] *Rapport... 1939*, p. 6.

[100] Voir « Indian Independence Act, 1947 », dans Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 127 à 132.

[101] Voir *Documents de la Conférence internationale des télécommunications d'Atlantic City, 1947*, Berne, Bureau de l'Union internationale des télécommunications, 1948, p. 195.

[102] *Ibid.*, p. 216 et 217.

[103] *Ibid.*, p. 217.

[104] *Rapport... 1948*, p. 6 et 12.

[105] *Ibid., 1947*, p. 3 et 5.

[106] *Ibid., 1949*, p. 6.

[107] *Notification n° 557*, p. 2.

[108] *Rapport... 1947*, p. 3, et *ibid., 1948*, p. 6.

utilisée à propos de la Convention de Madrid et des Règlements du Caire. Après que la Convention d'Atlantic City fut entrée en vigueur, le 1er janvier 1949, et que l'Inde eut déposé son instrument de ratification de la Convention, le 25 janvier 1949 [109], l'appellation « Indes britanniques » a été remplacée par « Inde » dans la liste des membres de l'Union [110].

30. Déposé le 1er janvier 1949, l'instrument de ratification du *Pakistan* de la Convention d'Atlantic City de 1947 contenait la déclaration suivante :

Le Gouvernement du Pakistan a, en outre, estimé opportun de déclarer, en ratifiant ladite convention, qu'il comptait que les autres membres de l'Union tiendraient dûment compte de la situation exceptionnelle du Pakistan en tant qu'État nouvellement créé et feraient preuve d'une bienveillante compréhension à son égard, particulièrement en ce qui concerne l'attribution au Pakistan de fréquences radioélectriques qui pourront lui permettre de satisfaire les besoins de ses services, étant donné que ses possibilités de se conformer au Règlement des radiocommunications ainsi qu'au Règlement additionnel des radiocommunications dépendront dans une large mesure de ladite attribution [111].

31. Par une lettre datée du 12 mai 1950, l'administration du Pakistan a prié le Secrétariat général de l'Union de faire distribuer la déclaration ci-après, ayant trait à la succession à des fréquences radioélectriques et à une réserve concernant la notification des enregistrements de fréquences en temps de guerre qui avait été faite autrefois par les *Indes britanniques :*

Le Gouvernement des Indes britanniques, en tant que membre de l'UIT, avait régulièrement notifié ses fréquences à l'UIT pour enregistrement jusqu'au début de la guerre. Le Gouvernement des Indes britanniques a fait savoir, par une lettre de sir Gurunath Bewoor, No T. 347/45 du 4 octobre 1945 * qu'il estimait peu souhaitable, pour des raisons de sécurité, de notifier des fréquences durant la guerre et a réservé sa position. On lit au paragraphe 4 de la lettre :

« Il estime devoir réserver son attitude au sujet de la reconnaissance des enregistrements de fréquence notifiés depuis le début de la guerre (1er septembre 1939). »

Comme le savent les membres, les Indes britanniques furent, le 15 août 1947, partagées en deux États souverains indépendants : l'Inde et le Pakistan. Ainsi, les fréquences notifiées par les anciennes Indes britanniques avant le partage appartiennent en commun à l'Inde et au Pakistan, et la réserve faite par le gouvernement britannique des Indes s'applique à tous ces enregistrements et fréquences [112].

* Voir *Notification n° 491*, du 16 novembre 1945, et Supplément n° 9 (p. 80), du 1er février 1949, à la liste des fréquences.

32. Par lettre datée du 20 juin 1961, l'Administration de l'Inde a demandé que la déclaration suivante soit communiquée à tous les membres de l'Union :

Le Gouvernement de l'Inde vous prie de vous référer à une lettre datée du 12 mai 1950, adressée par le Gouvernement du Pakistan au Secrétaire général de l'UIT et publiée dans la *Notification n° 601*, datée du 1er juin 1950, concernant les fréquences enregistrées à l'UIT au nom de l'Inde britannique avant la division du pays en deux dominions, l'Inde et le Pakistan, en 1947.

Au moment de la division de l'Inde britannique en deux États souverains indépendants, l'Inde et le Pakistan, toutes les fréquences qui correspondaient à des emplacements situés dans l'État du Pakistan nouvellement créé furent automatiquement transférées à cet État. Les fréquences qui figurent actuellement sous le nom de l'Inde dans la Liste de Berne correspondent à des stations qui sont situées sur le territoire de l'Union indienne. En conséquence, ces fréquences appartiennent exclusivement à l'Union indienne [113].

33. Par une lettre du 29 avril 1953, l'Administration du Pakistan a demandé que la déclaration suivante soit communiquée à tous les membres de l'Union :

Me référant à la lettre du Gouvernement de l'Inde du 20 juin 1951, publiée dans la *Notification n° 627*, du 1er juillet 1951, j'ai reçu l'ordre de vous faire savoir que mon administration ne partage pas les vues exprimées par l'Administration de l'Inde dans la lettre mentionnée ci-dessus.

Je dois signaler qu'avant le partage de l'Inde britannique entre les deux États souverains et indépendants de l'Inde et du Pakistan, le réseau des services de radiocommunications national et international était utilisé pour l'ensemble du pays ; l'emplacement des installations fonctionnant sur les différentes fréquences est sans importance. Aux termes de la déclaration formulée par l'Inde dans la lettre mentionnée ci-dessus, toutes les fréquences utilisées par le réseau de radiocommunications international seraient automatiquement transférées à l'Inde. Ceci ne constituerait pas une répartition équitable des fréquences entre les deux pays.

Je dois donc affirmer à nouveau que les fréquences notifiées par l'Inde britannique avant le partage sont conjointement la propriété de l'Inde et du Pakistan, et que les réserves faites par le Gouvernement britannique de l'Inde sont applicables à toutes ces fréquences et inscriptions [114].

iii) *Anciennes entités constitutives d'un « groupe de pays ou de territoires » de l'Union*

Liban et Syrie

34. Un groupe de pays dénommé « *Syrie et Liban* », qui était sous mandat français depuis le 23 septembre 1923, avait été représenté aux Conférences de Madrid de 1932, et, en tant que groupe, avait ratifié la Convention de Madrid et approuvé les Règlements de Madrid [115]. Le dépôt de l'instrument de ratification de la Convention et de l'approbation du Règlement téléphonique avait eu lieu le 22 mai 1934, et celui de l'approbation des autres Règlements de Madrid le 22 janvier 1934 [116]. De même, le groupe « Syrie et Liban » avait été représenté par une seule délégation aux Conférences administratives du Caire de 1938. Le droit de vote n'a été accordé au groupe ni aux conférences de Madrid ni aux conférences du Caire. La majorité des membres du Comité du droit de vote, créé conjointement par les conférences du Caire, avait décidé « que la Syrie et le Liban étaient sans aucun doute des unités administratives distinctes » [117]. A la

[109] *Notification n° 568*, p. 2.

[110] *Rapport... 1949*, p. 5.

[111] *Notification n° 567*, p. 2. Reproduite également dans les rapports annuels (voir par exemple *Rapport... 1948*, p. 19, note 17).

[112] *Notification n° 601*, p. 8.

[113] *Notification n° 627*, p. 6.

[114] *Notification n° 673*, p. 7 et 8.

[115] Voir ci-dessus note 34.

[116] SdN, *Recueil des Traités*, vol. CLI, p. 482.

[117] Au Comité sur le droit de vote, créé conjointement par la Conférence des radiocommunications du Caire et la Conférence télégraphique et téléphonique du Caire, les représentants de la France, de la Syrie et du Liban avaient demandé que le droit de vote soit accordé à la Syrie et au Liban pour les raisons suivantes : 1) Bien

(Suite de la note p. 81.)

suite de l'approbation, déposée par la Syrie et le Liban le 28 mars 1939, des Règlements du Caire, à l'exception du Règlement téléphonique [118], le Bureau a fait figurer le *Liban* et la *Syrie* comme deux entités distinctes dans les tableaux indiquant l'état des Règlements du Caire publiés dans ses rapports annuels des années 1939 à 1947. En revanche, le Bureau a continué, en ce qui concerne la Convention de Madrid de 1932, de faire figurer la Syrie et le Liban comme pays unique dans ses rapports annuels pour les mêmes années, bien que le Liban soit devenu indépendant le 22 novembre 1943 et la Syrie le 1er janvier 1944. Toutefois, à partir de 1944, le Bureau a indiqué en note, après les noms du *Liban* et de la *Syrie*, « actuellement République libanaise » et « actuellement République syrienne » [119].

35. A la suite de l'indépendance du Liban et de la Syrie, le Bureau a envoyé le 16 novembre 1944 la notification suivante :

Il résulte de communications qui viennent de nous parvenir de Beyrouth et de Damas que, à partir du 1er janvier 1945, l'administration de la République libanaise et celle de la République syrienne contribueront, chacune séparément, dans la 6e classe aux frais communs de la Division télégraphique et téléphonique, et dans la même classe à ceux de la Division des radiocommunications de notre Bureau [120].

36. En outre, le 16 juillet 1946, le Bureau a accusé réception de la communication ci-après, en date du 29 juin 1946, émanant de la légation d'Espagne à Berne, concernant l'adhésion du Liban à la Convention de Madrid et aux Règlements du Caire :

[...] La légation du Liban à Londres a notifié à l'Ambassade d'Espagne dans ladite capitale, par note du 11 mars 1946, que l'Office libanais des postes et télégraphes, maintenant séparé de l'Office syrien, a adhéré au nom de son pays à la Convention internationale des télécommunications, signée à Madrid en décembre 1932 et aux Règlements du Caire de 1938, y compris le Règlement télégraphique et protocole final, Règlement téléphonique et protocole final, Règlement général des radiocommunications et protocole final, et Règlement additionnel des radiocommunications et protocole additionnel [121].

Les rapports annuels des années 1946 à 1948 reproduisent la communication susmentionnée dans une note au bas des tableaux indiquant l'état de la Convention de Madrid et des Règlements du Caire [122]. Toutefois, ainsi qu'il a été indiqué, jusqu'en 1948 le Bureau a inscrit le groupe « Syrie et Liban » comme « pays » ayant déposé des instruments de ratification de la Convention de Madrid et d'approbation des Règlements du Caire aux dates mentionnées au paragraphe 34 ci-dessus.

37. Le Liban et la Syrie figuraient parmi les pays invités aux Conférences d'Atlantic City de 1947 [123]. De même que les autres pays invités, ils ont participé à la Conférence avec droit de vote. Le Liban et la Syrie ont signé séparément les Actes d'Atlantic City, auxquels ils sont devenus plus tard parties distinctes à des dates différentes. A compter de la date effective de la ratification de la Convention d'Atlantic City par le Liban (15 juillet 1949) [124] jusqu'au dépôt par la Syrie de son instrument de ratification de ladite convention (25 mai 1951) [125], le Bureau a fait figurer la *République syrienne* comme partie à la Convention de Madrid depuis le 22 mai 1934 [126], c'est-à-dire à compter de la date de dépôt de l'instrument de ratification de la Convention de Madrid par le groupe « Syrie et Liban ».

iv) *Anciennes entités constitutives ou parties d'entités constitutives de certains « groupes de pays ou de territoires » de l'Union*

République de Corée

38. Ainsi qu'il a été indiqué ci-dessus [127], le groupe dénommé « Japon, Chôsen, Taïwan, Karafuto, territoire à bail du Kwantung et îles des mers du Sud sous mandat japonais » était devenu partie contractante aux Actes de Madrid de 1932 et aux Règlements du Caire de 1938 comme « groupe » [128]. Les Conférences de Madrid de 1932 et du Caire de 1938 accordaient toutefois un vote distinct aux territoires d'outre-mer du Japon, à savoir « Chôsen, Taïwan, Karafuto, territoire à bail du Kwantung et îles des mers du Sud sous mandat japonais » [129], et chacune des entités constituant les territoires japonais d'outre-mer contribuaient séparément aux dépenses de l'Union [130].

39. Après la seconde guerre mondiale, la *République de Corée*, créée en 1948 comme partie du territoire de

(Suite de la note 117.)
que le mandat français n'ait pas encore expiré, les administrations internationales de ces deux territoires sous mandat étaient déjà indépendantes ; 2) La France et les deux territoires sous mandat avaient déjà signé un traité d'amitié ; 3) Ces territoires avaient déjà bénéficié d'un droit de vote distinct au Congrès postal universel, tenu au Caire en 1934. Tout en reconnaissant que la Syrie et le Liban étaient sans aucun doute des unités administratives distinctes, la majorité des membres du Comité a estimé que, si on leur accordait le droit de vote, d'autres États non indépendants tels que la Birmanie et la Rhodésie du Sud présenteraient des demandes analogues. Le Comité est parvenu à la conclusion que la Syrie et le Liban devaient figurer dans le préambule avec une mention indiquant que ces pays avaient le droit de participer aux conférences, mais n'avaient pas le droit de vote du fait de leur statut juridique provisoire particulier. (Voir G. A. Codding, Jr., *op. cit.*, p. 161 et 162, et UIT, *Documents de la Conférence télégraphique et téléphonique internationale du Caire, 1938*, Berne, Bureau de l'Union internationale des télécommunications, 1938, t. II, p. 25 et 26, 67, et 167 à 176.)

[118] *Rapport... 1939*, p. 7.

[119] *Ibid.*, *1944*, p. 4, et *ibid.*, *1948*, p. 7.

[120] *Notification n° 467*, p. 1.

[121] *Notification n° 507*, p. 1.

[122] *Rapport... 1946*, p. 5 ; *ibid.*, *1947*, p. 5 ; *ibid.*, *1948*, p. 7.

[123] États-Unis d'Amérique, Department of State, *International Telecommunication Conferences : Report of the United States Delegations...*, Department of State publication 3177, Washington, U.S. Government Printing Office, 1948, append. 1, p. 123 et 128.

[124] *Rapport... 1949*, p. 5.

[125] *Ibid.*, *1951*, p. 23.

[126] *Ibid.*, *1949*, p. 9.

[127] Voir ci-dessus note 34.

[128] *Rapport... 1939*, p. 3 et 7.

[129] Voir ci-dessus note 40.

[130] Dans les classes de contribution suivantes : Japon : 1er ; Chôsen : 4e ; Karafuto : 6e ; Taïwan : 6e ; Territoire à bail du Kwantung : 6e ; Iles des mers du Sud sous mandat japonais : 6e. (*Rapport... 1939*, p. 4, note 17.)

l'ancien *Chôsen*, n'a pas fait connaître sa position à l'égard des instruments multilatéraux susmentionnés de l'UIT [131]. Les rapports annuels des années 1945 à 1948 continuent à faire figurer, parmi les parties à ces instruments, le groupe « Japon, Chôsen, Taïwan, Karafuto, le territoire à bail du Kwantung et les îles des mers du Sud sous mandat japonais » [132].

40. A la suite de l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1949, de la Convention d'Atlantic City de 1947, la *République de Corée*, État non membre de l'ONU, a présenté en 1949 une demande d'admission « en qualité de membre » de l'Union, conformément au paragraphe 2, *c*, de l'article 1er de la Convention [133]. La demande d'admission n'a pas été agréée par les deux tiers des membres de l'Union [134]. Une nouvelle demande présentée en 1950 [135] a été agréée par la majorité requise [136], et la République de Corée est devenue membre de l'Union en déposant son instrument d'adhésion à la Convention d'Atlantic City auprès du Secrétariat général le 31 janvier 1952 [137].

Libye

41. Énumérées séparément dans le préambule de la Convention de Madrid de 1932, la *Cyrénaïque* et la *Tripolitaine* avaient également signé séparément la Convention de Madrid et les Règlements télégraphique, téléphonique et général des radiocommunications, ainsi que, conjointement avec l'Italie, le Règlement additionnel des radiocommunications [138]. Elles faisaient partie du groupe de pays ou territoires non indépendants dénommé « Colonies italiennes et îles italiennes de la mer Egée » [139], à l'ensemble duquel la Conférence de Madrid avait accordé le droit de vote [140]. Des instruments de ratification de la Convention de Madrid et d'approbation des Règlements de Madrid avaient été déposés pour leur compte par l'Italie le 26 décembre 1933 [141]. Aux Conférences administratives du Caire de 1938, la Cyrénaïque et la Tripolitaine avaient été représentées par la délégation italienne. L'Italie est devenue partie aux Règlements du Caire à compter du 1er décembre 1938 [142].

Le 31 mai 1939, l'administration italienne a informé le Bureau que, depuis le 1er janvier 1939, une des colonies italiennes était « la Libye, qui comprend la Cyrénaïque et la Tripolitaine » [143].

42. La Cyrénaïque et la Tripolitaine, en tant que parties de la Libye, ont été administrées conjointement par la France et le Royaume-Uni pendant la période allant de 1940 à 1951. En vertu de l'article 23 du Traité de Paix avec l'Italie, signé à Paris le 10 février 1947, l'Italie a renoncé à « tous droits et titres sur les possessions territoriales italiennes en Afrique », y compris la Libye [144]. La Libye, comprenant la Cyrénaïque, la Tripolitaine et le Fezzan, a accédé à l'indépendance le 24 décembre 1951, conformément aux résolutions 289 A (IV), du 21 novembre 1949, et 387 (V), du 17 novembre 1950, de l'Assemblée générale des Nations Unies, c'est-à-dire après l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1949, de la Convention d'Atlantic City de 1947.

43. Peu après avoir accédé à l'indépendance, le *Royaume de Libye* a présenté une demande d'admission à l'UIT [145] et, après que sa demande a été agréée par la majorité requise aux termes du paragraphe 2, *c*, de l'article 1er de la Convention d'Atlantic City [146], le Royaume de Libye a déposé son instrument d'adhésion à cette convention le 3 février 1953 [147].

b) *Anciens territoires ou parties de territoires auxquels l'application d'instruments de l'UIT avait été étendue avant leur accession à l'indépendance*

Philippines

44. La ratification par les États-Unis d'Amérique de la Convention de Madrid de 1932 et l'approbation par ce pays du Règlement général des radiocommunications de Madrid couvraient certaines entités territoriales relevant de la souveraineté des États-Unis, parmi lesquelles les « *îles Philippines* », désignées sous le nom de « Philippines (Fédération des) » dans les rapports annuels pour les années 1939 à 1946 [148]. Les territoires d'outre-mer et autres possessions des États-Unis n'apparaissaient pas dans la liste des gouvernements contractants figurant dans le préambule de la Convention de Madrid. Il semble donc que l'application de la Convention ait été étendue aux « îles Philippines » et à certains autres territoires relevant de la souveraineté des États-Unis en vertu de l'article 5 de cet instrument, qui prévoit « l'adhésion distincte » des colonies, protectorats ou territoires d'outre-mer des gouvernements contractants ainsi que « l'application territoriale » de la Convention

[131] Un délégué des « Forces armées des États-Unis en Corée (pour la Corée du Sud) » a participé aux Conférences d'Atlantic City de 1947 sans droit de vote. Voir États-Unis d'Amérique, Department of State, *International Telecommunication Conferences : Report of the United States Delegations...*, Department of State publication 3177, Washington, U.S. Government Printing Office, 1948, append. 1, p. 125, et append. 6.

[132] *Rapport... 1948*, p. 6 et 11.

[133] *Notification n° 589*, p. 1.

[134] *Notification n° 597*, p. 1 et 2.

[135] *Notification n° 603*, p. 1.

[136] *Notification n° 611*, p. 1 et 2, et *Rapport... 1951*, p. 27.

[137] *Notification n° 642*, p. 1, et *Rapport... 1952*, p. 22.

[138] SdN, *Recueil des Traités*, vol. CLI, p. 36, 44, 202, 210, 264, 272, 378, 388 et 476.

[139] Conformément à l'article 14 du Traité de Paix avec l'Italie signé à Paris le 10 février 1947, l'Italie a cédé à la Grèce en pleine souveraineté les îles du Dodécanèse (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 134). En ce qui concerne les anciennes Somalie italienne et Erythrée, voir ci-dessous par. 93 à 97, 102 et 103.

[140] Voir ci-dessus note 40.

[141] SdN, *Recueil des Traités*, vol. CLI, p. 480 et 482.

[142] *Rapport... 1940*, p. 8.

[143] Texte de la communication reproduit ci-dessous au paragraphe 62.

[144] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 18.

[145] *Notification n° 642*, p. 1.

[146] *Notification n° 650*, p. 1 et 2. Au moment de la présentation de sa demande, la Libye n'était pas membre de l'ONU.

[147] *Rapport... 1953*, p. 26.

[148] SdN, *Recueil des Traités*, vol. CLI, p. 480 ; *Rapport... 1939*, p. 2 et 4, note 13, et *ibid.*, *1946*, p. 3 et 5, note 13.

à ces entités [149]. Comme d'autres territoires couverts par la ratification des États-Unis, les « îles Philippines » versaient une contribution distincte aux dépenses de l'Union et étaient rangées dans la 3e classe de contribution. Les « Philippines (Fédération des) » étaient également couvertes par l'approbation par les États-Unies d'Amérique du Règlement général des radiocommunications du Caire de 1938, déposée le 25 août 1939 [150].

45. Pendant la période qui s'est écoulée entre la date de l'indépendance des Philippines (4 juillet 1946) et la date à laquelle se sont ouvertes les Conférences d'Atlantic City (15 mai 1947), les Philippines ne sont pas devenues séparément parties à l'Union, en tant que gouvernement contractant, par voie d'adhésion à la Convention de Madrid en vertu de l'article 3 de cet instrument. Toutefois, invitées par le Gouvernement des États-Unis, les Philippines ont participé avec droit de vote aux Conférences [151] et ont signé la Convention d'Atlantic City [152].

46. Par deux communications, datées l'une du 5 septembre 1947 — c'est-à-dire alors qu'avaient encore lieu les Conférences d'Atlantic City — et l'autre du 13 décembre 1947, les Philippines ont adhéré à la Convention de Madrid de 1932 et au Règlement général des radiocommunications tel qu'il a été révisé au Caire en 1938. Elles ont opté pour la 6e classe de contribution, à compter du 1er janvier 1947, date à laquelle les États-Unis ont cessé de contribuer pour les Philippines [153]. A partir de ce moment-là, les Philippines ont figuré dans les rapports annuels comme État partie à la Convention de Madrid [154]. Les Philippines ont déposé le 13 novembre 1952 leur instrument de ratification de la Convention d'Atlantic City de 1947 [155].

Jordanie

47. Conformément à l'article 5 de la Convention de Madrid de 1932 [156], le Royaume-Uni a fait une déclaration étendant l'application de la Convention à la Transjordanie, qui faisait alors partie de la Palestine sous mandat britannique, mandat qui avait été approuvé par la SdN en juillet 1922 et avait pris effet le 29 septembre 1923. La déclaration du Royaume-Uni a été déposée le 23 août 1935 [157]. La Transjordanie s'est également vu étendre l'application du Règlement télégraphique du Caire de 1938 par déclaration du Royaume-Uni, déposée le 9 mars 1940 [158].

48. Après la conclusion entre le Royaume-Uni et le Royaume de Transjordanie du Traité d'alliance du 22 mars 1946 et la proclamation, le 17 juillet 1946, de l'indépendance de la Transjordanie, le *Royaume hachémite de Transjordanie*, par une notification adressée au Bureau, a déposé, le 20 mai 1947, son acte d'adhésion à la Convention de Madrid de 1932 ainsi qu'au Règlement télégraphique du Caire de 1938 et au Réglement général des radiocommunications [159]. Il ne semble toutefois pas que la Transjordanie ait été invitée à participer aux Conférences d'Atlantic City [160]. En fait, son nom n'apparaît ni parmi les signataires des Actes des Conférences d'Atlantic City ni à l'annexe 1 de la Convention d'Atlantic City [161].

49. En ce qui concerne la Convention de Madrid et le Règlement du Caire, le Bureau, dans les rapports annuels pour les années 1947 et 1948, a continué à faire figurer la Transjordanie parmi les territoires du Royaume-Uni en renvoyant à une note disant « voir aussi sous « Transjordanie (Royaume hachémite de) », mais en même temps il ajoutait à la liste des pays de l'Union la « Transjordanie (Royaume hachémite de) » en indiquant, comme on l'a dit précédemment, que ce pays avait déposé son acte d'adhésion à la Convention de Madrid et au Règlement du Caire le 20 mai 1947 [162]. Le Bureau précisait que l'Administration transjordanienne l'avait informé de son désir d'être rangée dans la 8e classe de contribution aux dépenses de l'Union, prévue à l'article 14 de la Convention d'Atlantic City [163]. Le nom de « Transjordanie (Royaume hachémite de) » ne figure toutefois pas dans le rapport annuel pour 1949. A ce propos, il convient de signaler que, après l'entrée en vigueur de la Convention d'Atlantic City, le 1er janvier 1949, le Secrétariat général n'a porté sur la liste des pays que les parties à la Convention de Madrid qui étaient énumérées à l'annexe 1 de la Convention d'Atlantic City et n'étaient pas encore devenues parties à cette dernière [164].

50. Le 14 septembre 1949, le Secrétaire général informait les membres de l'Union qu'il avait reçu, par la voie diplomatique et par l'intermédiaire du Gouvernement suisse, une demande d'admission « en qualité de membre » de l'Union de la part du Gouvernement du Royaume hachémite de Jordanie [165]. Par la suite, ayant rempli les formalités nécessaires pour devenir membre de l'Union, conformément au paragraphe 2, *c*, de l'article 1er de la Convention d'Atlantic City [166], et sa demande d'admission ayant été agréée par deux tiers des

---

[149] Voir ci-dessus par. 20 et note 90.

[150] *Rapport... 1939*, p. 6 et 7.

[151] États-Unis d'Amérique, Department of State, *International Telecommunication Conferences : Report of the United States Delegations...*, Department of State Publication 3177, Washington, U.S. Government Printing Office, 1948, append. 1, p. 126.

[152] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 193, p. 254.

[153] *Notification n° 542*, p. 1.

[154] *Rapport... 1949*, p. 9.

[155] *Notification n° 660*, p. 1.

[156] Voir ci-dessus par. 20.

[157] *Rapport... 1939*, p. 3 et 4. Le Royaume-Uni a étendu séparément l'application de la Convention de Madrid à l'autre partie du territoire sous mandat, dénommée « Palestine » (*ibid.*, p. 3).

[158] *Ibid., 1940*, p. 7 et 9, notes 11 et 12.

[159] *Ibid., 1947*, p. 4, 5, 9 et 10.

[160] États-Unis d'Amérique, Department of State, *International Telecommunication Conferences : Report of the United States Delegations...*, Department of State Publication 3177, Washington, U.S. Government Printing Office, 1948, append. 9, p. 185 et 186.

[161] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 193, p. 243 et 258.

[162] *Rapport... 1947*, p. 3 à 5, et 8 à 10; *ibid., 1948*, p. 5 à 7, et 11 à 13.

[163] *Notification n° 557*, p. 2.

[164] *Rapport... 1949*, p. 9.

[165] *Notification n° 584*, p. 2.

[166] Voir ci-dessus par. 9. Le Royaume hachémite de Jordanie n'était pas membre de l'ONU au moment où il a fait sa demande d'admission à l'UIT.

membres de l'UIT [167], le Royaume hachémite de Jordanie a adhéré à cette convention. La communication relative à cette adhésion a été reçue par le Secrétaire général de l'Union le 25 septembre 1950. Le Secrétaire général a fait savoir que la communication en question avait « été soumise au Conseil d'administration et [que], le 30 septembre, le Conseil [avait] décidé que le Royaume hachémite de Jordanie [devait] être considéré désormais comme membre de l'Union [168] ». L'acte d'approbation par la Jordanie du Règlement télégraphique et du Règlement téléphonique de Paris de 1949 a été reçu par le Secrétaire général le 22 septembre 1950 [169].

51. Avant l'admission du Royaume hachémite de Jordanie, le Secrétariat général avait fait tenir aux membres de l'Union le texte d'une communication de l'Administration jordanienne, datée du 8 mai 1950, relative aux services télégraphiques dans des localités arabes situées dans l'ancienne Palestine qui relevaient, à compter du 1er avril 1949, de l'Administration transjordanienne. Cette communication était ainsi conçue :

Se référant à la communication publiée sous « Transjordanie » dans la *Notification n° 572* du 1er avril 1949 (p. 10), l'Administration jordanienne informe que tous les bureaux télégraphiques des localités arabes situées dans l'ancienne Palestine, placés auparavant sous sa juridiction et dont la liste figurait dans la notification précitée, relèvent maintenant entièrement de son administration, conformément à la déclaration officielle de son gouvernement relative à l'union de la Jordanie orientale et occidentale [170].

Israël

52. Conformément à l'article 5 de la Convention de Madrid [171], le Royaume-Uni a étendu l'application de la Convention à la *Palestine* à compter du 23 août 1935 [172]. Il lui a également étendu, le 9 mars 1940 [173], l'application du Règlement télégraphique du Caire de 1938, du Règlement général des radiocommunications et du Règlement additionnel des radiocommunications.

53. L'État d'*Israël*, qui a été créé le 15 mai 1948 — soit avant l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1949, des instruments adoptés aux Conférences d'Atlantic City de 1947 —, a adhéré le 24 juin 1948 à la Convention de Madrid et à tous les Règlements du Caire. Israël a notifié son adhésion au Bureau, qui en a informé les pays de l'Union dans les termes suivants :

Communication parvenue le 24 juin 1948 de la part de M. le Directeur général des postes, télégraphes et téléphones de l'État d'Israël, qui nous a remis un pouvoir signé du Ministre des transports et des communications de cet État :

« J'ai l'honneur de vous informer, en ma qualité de Directeur général des postes, téléphones et télégraphes de l'État d'Israël, pourvu des pouvoirs nécessaires, qui m'ont été conférés par le Ministère des transports et communications du Gouvernement provisoire d'Israël, le 15 juin 1948, et au nom de ce dit gouvernement, que le Gouvernement provisoire de l'État d'Israël désire adhérer à la Convention internationale des télécommunications de Madrid, 1932, et aux trois règlements de cette convention, savoir : le Règlement télégraphique, le Règlement téléphonique, les Règlements des radiocommunications (Règlement général et Règlement additionnel), conformément à l'article 3, par. 2, de ladite convention [174].

« Je vous prie, Monsieur le Directeur, de considérer cette lettre comme un acte d'adhésion et de bien vouloir le communiquer à tous les États Membres de l'Union. »

Au surplus, l'Administration des PTT de l'État d'Israël a déclaré vouloir contribuer pour 3 unités aux frais communs des deux divisions du Bureau de l'Union, à partir du 1er juillet 1948 [175].

54. L'État d'Israël a adhéré à la Convention d'Atlantic City de 1947 après l'entrée en vigueur de cet instrument. Étant Membre de l'ONU, ce pays a adhéré à ladite convention conformément au paragraphe 2, *b*, de l'article 1er de cette convention [176]. L'instrument d'adhésion d'Israël à la Convention d'Atlantic City a été reçu par le Secrétariat général le 10 juin 1949 [177].

Ceylan

55. Avant d'accéder à l'indépendance, le 4 février 1948, *Ceylan* s'était vu étendre l'application de la Convention de Madrid de 1932 à compter du 23 août 1935 [178], et l'application des Règlements du Caire de 1938, à l'exception du Règlement téléphonique, à compter du 9 mars 1940 [179]. Le Royaume-Uni avait étendu l'application de ces instruments à Ceylan au moyen de déclarations faites en vertu de l'article 5 de la Convention de Madrid [180]. Après l'indépendance, Ceylan n'a pas fait connaître sa position au sujet de ces instruments. Dans le rapport pour 1948 [181], Ceylan continuait à figurer parmi les territoires auxquels le Royaume-Uni avait étendu l'application des instruments en question.

56. Après l'entrée en vigueur, le 1er janvier 1949, de la Convention d'Atlantic City de 1947, Ceylan a adressé au Secrétaire général une demande d'admission « en qualité de membre » de l'Union. Transmettant cette demande, le Haut Commissaire de Ceylan au Royaume-Uni ajoutait : « Instrument d'adhésion prévu à l'article 17 de la Convention sera transmis aussitôt que la demande d'admission de Ceylan en qualité de membre aura été agréée par les deux tiers des membres de l'Union [182] .»

---

[167] *Notification n° 592*, p. 1 et 2.

[168] *Notification n° 609*, p. 1.

[169] *Ibid.*, p. 4.

[170] *Notification n° 601*, p. 8.

[171] Voir ci-dessus par. 20.

[172] La Palestine était sous mandat britannique en vertu d'une décision prise par la SdN en juillet 1922, qui avait pris effet le 29 septembre 1923. Comme il a été indiqué au paragraphe 47 et dans la note 157, la « Palestine » et la « Transjordanie » étaient mentionnées séparément dans la communication adressée par le Royaume-Uni en vertu de l'article 5 de la Convention de Madrid (*Rapport... 1939*, p. 3 et 4).

[173] *Notification n° 354*, p. 1 et 2, et *Rapport... 1940*, p. 7.

[174] Le Bureau a présumé qu'Israël entendait adhérer aux règlements tels qu'ils avaient été révisés au Caire en 1938 et a, en conséquence, inscrit Israël sur la liste des pays parties à ces règlements (*Rapport... 1948*, p. 11).

[175] *Notification n° 554*, p. 1.

[176] Voir ci-dessus par. 9.

[177] *Notification n° 577*, p. 1.

[178] *Rapport... 1939*, p. 2.

[179] *Ibid.*, *1940*, p. 7.

[180] Voir ci-dessus par. 20.

[181] *Rapport... 1948*, p. 5 et 10.

[182] *Notification n° 570*, p. 1. A ce moment-là, Ceylan n'était pas membre de l'ONU.

Une fois la demande d'admission agréée par la majorité requise [183], Ceylan a déposé, le 1er août 1949, son instrument d'adhésion à la Convention d'Atlantic City, conformément aux dispositions du paragraphe 2, *c*, de l'article 1er de la Convention [184].

2. Cas relatifs au rétablissement de l'indépendance après annexion

Autriche

57. L'*Autriche* était l'un des pays signataires de tous les Actes de Madrid de 1932, et sa ratification de la convention et son approbation des règlements avaient été déposées auprès du Gouvernement espagnol le 23 mars 1934 et le 14 mars 1934, respectivement [185]. L'Autriche avait été représentée aux Conférences administratives du Caire de 1938, mais elle n'avait pas signé les Actes du Caire révisant les règlements [186]. L'*Allemagne*, qui avait déposé son instrument de ratification de la Convention de Madrid le 29 juin 1934 [187], était devenue partie aux Règlements du Caire de 1938 à compter du 17 décembre 1938 [188].

58. Dans le rapport annuel pour 1939 — c'est-à-dire pour l'année suivant l'*Anschluss* —, l'Autriche continuait à être comptée au nombre des pays de l'Union parties à la Convention de Madrid. La classe de contribution budgétaire de l'Autriche était toutefois laissée en blanc, et le Bureau ajoutait au tableau indiquant l'état de la Convention de Madrid la note suivante [189] :

D'après une communication de l'Administration allemande, l'Autriche, par suite de son rattachement au Reich (13 mars 1938), n'est plus membre de l'Union internationale des télécommunications [190].

Dans les rapports annuels publiés de 1940 à 1944, l'Autriche a cependant continué à être classée parmi les pays de l'Union parties à la Convention de Madrid, bien que la note reproduite ci-dessus ait toujours été ajoutée à son nom [191].

59. A la suite du rétablissement de l'Autriche en tant qu'État indépendant, le Bureau a communiqué, le 1er février 1946, les renseignements ci-après aux membres de l'Union :

Par lettre reçue le 18 janvier 1946, l'Administration autrichienne nous a fait connaître ce qui suit :

« Sur la base de l'article 4 de la Convention internationale des télécommunications [de Madrid] [192], la République autrichienne adhère

au Règlement télégraphique (révision du Caire, 1938),

au Règlement téléphonique (révision du Caire, 1938),

au Règlement général des radiocommunications (révision du Caire, 1938),

au Règlement additionnel des radiocommunications (revision du Caire, 1938).

« Je vous prie d'en donner connaissance aux gouvernements intéressés. »

(Ces adhésions ont été portées à la connaissance des membres de l'Union par notre télégramme-circulaire 21/18, du 18 janvier 1946.)

D'autre part, l'Administration autrichienne contribuera dans la 5e classe aux frais communs de la Division télégraphique et téléphonique du Bureau de l'Union, et dans la 6e classe en ce qui concerne la Division des radiocommunications [193].

60. Dans le rapport annuel pour 1945, on a classé l'Autriche parmi les parties à la Convention de Madrid à compter du 23 mars 1934, sans ajouter à son nom la note mentionnée plus haut, et parmi les parties aux Règlements du Caire à compter du 18 janvier 1946 [194]. L'Autriche a été invitée [195] aux Conférences d'Atlantic City de 1947 et y a assisté. Inscrite sur la liste figurant dans l'annexe 1 de la Convention d'Atlantic City, l'Autriche a signé cette convention et y est devenue partie en déposant son instrument de ratification le 22 mai 1950 [196].

Éthiopie

61. L'Empire d'*Éthiopie* a déposé son instrument de ratification de la Convention de Madrid de 1932 et son approbation du Règlement télégraphique de Madrid le 14 novembre 1934 [197]. Aux Conférences du Caire de 1938 — qui ont eu lieu après l'occupation militaire et l'annexion de l'Éthiopie en 1935 —, l'Éthiopie n'était pas représentée. L'*Italie*, qui était partie aux Actes de

---

[183] *Notification n° 579*, p. 1 et 2.

[184] *Notification n° 581*, p. 1.

[185] SdN, *Recueil des Traités*, vol. CLI, p. 180.

[186] *Documents de la Conférence internationale des radiocommunications du Caire, 1938*, Berne, Bureau de l'Union internationale des télécommunications, 1938, t. II, p. XLI, et *Documents de la Conférence télégraphique et téléphonique internationale du Caire, 1938*, Berne, Bureau de l'Union internationale des télécommunications, 1938, t. II, p. XXXV.

[187] SdN, *Recueil des Traités*, vol. CLI, p. 480.

[188] *Rapport... 1939*, p. 6.

[189] *Ibid.*, p. 2.

[190] En 1940, le Bureau a publié la lettre suivante, datée du 12 janvier 1940, qu'il avait reçue de l'Allemagne (*Notification n° 351*, p. 2 et 3 [traduction]) :

« Selon votre télégramme-circulaire n° 4/8, l'Administration de l'Union de l'Afrique du Sud a fait connaître que, entre autres, les communications avec l'Autriche [...] étaient suspendues. Présentées sous cette forme, les informations de l'Union de l'Afrique du Sud prêtent à des erreurs.

« L'*Autriche*, depuis qu'elle fait partie du Reich allemand, a cessé d'être membre indépendant de l'Union. Les contributions aux frais du Bureau ont pris fin le 1er juillet 1938 (voir ma lettre III 3000-2 du 28 septembre 1938). Dans la plupart des documents imprimés de l'Union, le nom de l'Autriche n'apparaît plus.

«...

« Je vous prie donc de vouloir bien attirer d'une manière appropriée l'attention des administrations de l'Union, en vous référant au télégramme-circulaire n° 4/8, sur le fait que l'Autriche [...] [n'est plus membre] de l'Union. Mentionner [ce territoire] comme pays [indépendant] ne correspond pas aux faits. Je vous saurais gré si vous pouviez faire le nécessaire pour que des notifications de cette nature ne soient plus mises en circulation à l'avenir. »

[191] *Rapport... 1944*, p. 2.

[192] L'article 4 de la Convention de Madrid dispose :

« Le gouvernement d'un pays signataire ou adhérent à la présente Convention peut adhérer en tout temps au Règlement ou aux Règlements auxquels il ne s'est pas engagé, en tenant compte des dispositions du paragraphe 2 de l'article 2. Cette adhésion est notifiée au Bureau de l'Union, lequel en donne connaissance aux autres gouvernements intéressés. »

[193] *Notification n° 496*, p. 1.

[194] *Rapport... 1945*, p. 2 et 6.

[195] États-Unis d'Amérique, Department of State, *International Telecommunication Conferences : Report of the United States Delegations...*, Department of State publication 3177, Washington, U.S. Government Printing Office, 1948, append. 1, p. 114.

[196] *Rapport... 1950*, p. 6.

[197] SdN, *Recueil des Traités*, vol. CLI, p. 480.

Madrid de 1932 depuis le 26 décembre 1933 [198], est devenue partie aux Règlements du Caire de 1938 le 1er décembre 1938 [199].

62. Dans les rapports annuels publiés postérieurement à l'occupation, l'Empire d'Éthiopie continuait à être classé parmi les parties à la Convention de Madrid de 1932. Toutefois, dans les rapports pour les années 1939 à 1942, la note de bas de page ci-après a été ajoutée au sujet de l'Éthiopie, dont la classe de contribution était laissée en blanc.

A la date du 31 mai 1939, l'Administration italienne a notifié ce qui suit au Bureau de l'Union :

« Me référant à l'article 5 de la Convention internationale des télécommunications et à votre rapport de gestion pour l'année 1938, j'ai l'honneur de porter à votre connaissance qu'à partir du 1er janvier 1939 les colonies italiennes sont les suivantes :

« 1. L' « Afrique-Orientale italienne », qui comprend l'Erythrée, l'Empire d'Éthiopie et la Somalie italienne.

« 2. La « Libye », qui comprend la Cyrénaïque et la Tripolitaine.

« En ce qui concerne la contribution aux frais communs de vos services (article 17, par. 3, de la Convention), l'Afrique-Orientale italienne désire participer à ces frais, à partir de la date susvisée, dans la 5e classe, tant pour les services télégraphique et téléphonique que pour le service des radiocommunications, et la Libye dans la 6e classe, tant pour les services télégraphique et téléphonique que pour le service des radiocommunications. » (*Notification n° 334*, p. 4) [200].

63. Lorsque l'occupation a pris fin, le Bureau a adressé aux membres, le 1er août 1943, la notification suivante :

Par lettre du 16 mars 1943, qui nous est parvenue le 19 juillet, M. le Ministre des postes, des télégraphes et des téléphones de l'Empire d'Éthiopie nous a notifié l'adhésion de son pays aux Règlements du Caire, 1938. L'Empire d'Éthiopie se range dans la 6e classe en ce qui concerne sa contribution aux frais communs de chacune des deux divisions du Bureau de l'Union [201].

Il était indiqué que la contribution de l'Éthiopie avait pris effet au 1er juillet 1943 [202]. Dans les rapports, l'Empire d'Éthiopie était indiqué comme étant devenu partie à la Convention de Madrid de 1932 et aux Règlements du Caire de 1938 à compter du 14 novembre 1934 et du 19 juillet 1943, respectivement [203].

64. L'Éthiopie a été invitée aux Conférences d'Atlantic City de 1947 et y a participé [204]. Inscrite sur la liste figurant à l'annexe 1 de la Convention d'Atlantic City, l'Éthiopie a signé les Actes d'Atlantic City, avec une réserve temporaire au sujet du Protocole concernant les arrangements transitoires, et a déposé le 18 février 1949 son instrument de ratification de la Convention d'Atlantic City [205].

DEUXIÈME PARTIE : AU TITRE DE LA CONVENTION D'ATLANTIC CITY DE 1947 ET DES CONVENTIONS RÉVISÉES ULTÉRIEURES

1. Cas relatifs à l'accession à l'indépendance *

a) *Membres de l'Union (parties)*

i) « *Pays* » *de l'Union anciennement non indépendant*

Indonésie

65. Les *Indes néerlandaises*, pays de l'Union au titre de la Convention de Madrid 1932 [206], étaient représentées aux Conférences d'Atlantic City indépendamment des Pays-Bas, et leur délégation avait signé la Convention de 1947 [207]. Le 31 décembre 1948, le Secrétaire général de l'Union a reçu l'instrument de ratification « par les Pays-Bas, les Antilles néerlandaises, l'Indonésie et Surinam » de la Convention d'Atlantic City (1947), avec ses annexes [208].

66. A la suite du projet d'Accord sur les mesures transitoires de la Conférence de la table ronde entre le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas et le Gouvernement de la République d'Indonésie, du 2 novembre 1949 [209], l'*Indonésie* n'a déposé aucun nouvel instrument de ratification de la Convention d'Atlantic City ou d'adhésion à ladite convention. En 1950, le

---

[198] *Ibid.*, p. 482.

[199] *Rapport... 1939*, p. 7.

[200] *Ibid.*, p. 4, note 27.

[201] *Notification n° 436*, p. 1.

[202] *Rapport... 1943*, p. 3 et 5.

[203] *Ibid.*, p. 3 et 7. A cet égard, il convient de se rappeler que, aux termes des articles 33 et 35 du Traité de Paix avec l'Italie, signé à Paris le 10 février 1947, l'Italie « reconnaît et s'engage à respecter la souveraineté et l'indépendance de l'État éthiopien » et « reconnaît la validité de toutes les mesures que le Gouvernement éthiopien a prises ou pourra prendre dans l'avenir en vue d'annuler des mesures prises par l'Italie à l'égard de l'Éthiopie après le 3 octobre 1935, ainsi que leurs effets » (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 20).

[204] États-Unis d'Amérique, Department of State, *International Telecommunication Conferences : Report of the United States Delegations...*, Department of State Publication 3177, Washington, U.S. Government Printing Office, 1948, append. 1, p. 119.

* Pour *Singapour*, voir « Constitution de la Malaisie et séparation de Singapour » (par. 113 à 116 ci-dessous), et pour le *Malawi* et la *Zambie*, « Constitution et dissolution de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland et accession à l'indépendance du Malawi et de la Zambie » (par. 117 à 126 ci-dessous).

[205] *Rapport... 1949*, p. 5 et 8.

[206] Signataires des Actes adoptés à Madrid en 1932, les Indes néerlandaises avaient déposé leur instrument de ratification de la Convention et leur instrument d'approbation des Règlements de Madrid les 23 décembre 1933 et 16 décembre 1933, respectivement (Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLI, p. 483). Les « Pays-Bas », d'une part, et « Curaçao et Surinam », d'autre part, avaient déposé séparément, aux mêmes dates, leurs instruments de ratification de la Convention de Madrid et d'approbation des Règlements de Madrid. Les Indes néerlandaises avaient également signé les Règlements du Caire de 1938 et approuvé leur entrée en vigueur à compter du 10 janvier 1939 (*Rapport... 1939*, p. 6). Les Pays-Bas ont déposé leur instrument d'approbation des Règlements du Caire de 1938 le 21 décembre 1938, et « Curaçao et Surinam » le 17 février 1939.

[207] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 193, p. 250.

[208] *Notification n° 567*, p. 2.

[209] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 69, p. 201. L'accord est entré en vigueur le 27 décembre 1949. Par la suite, la République d'Indonésie l'a abrogé à compter du 15 février 1956. Voir Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 36. Pour l'interprétation indonésienne de l' « Accord de 1949 sur les mesures transitoires », *ibid.*, p. 37.

Secrétariat général a fait savoir que, en réponse aux renseignements qu'il avait demandés, il avait reçu « une communication de « Gentel Bandoeng » [...] [indiquant] que le membre « Indonésie » a pris la dénomination de « République des États-Unis d'Indonésie », et que son territoire comprend le territoire de l'ancienne Indonésie, à l'exclusion de la Nouvelle-Guinée [210] ».

67. Par la suite, l'Indonésie a renoncé au fédéralisme pour revenir au régime unitaire qu'elle avait connu auparavant et a modifié sa dénomination de « République des États-Unis d'Indonésie » en « République d'Indonésie » [211]. Dans la liste des pays de l'Union figurant dans les rapports annuels pour les années 1948 à 1950, on lit ce qui suit :

Indes néerlandaises *

États-Unis d'Indonésie (République des) [voir sous Indes néerlandaises] — Pays-Bas, Surinam, Antilles néerlandaises et Nouvelle-Guinée *.

* D'après des communications reçues au Secrétariat général en octobre 1948 de la part des administrations de Curaçao et des Indes néerland..ises, respectivement, le dénomination « Curaçao » a été modifiée en « Antilles néerlandaises » et la dénomination « Indes néerlandaises » en « Indonésie », puis en « République des États-Unis d'Indonésie », enfin en « République d'Indonésie ».

Le membre « Pays-Bas, Surinam et Antilles néerlandaises » a pris la dénomination « Pays-Bas, Surinam, Antilles néerlandaises et Nouvelle-Guinée ».

L'instrument de ratification déposé au Secrétariat général et qui porte sur la Convention et ses annexes s'applique aux Pays-Bas, aux Antilles néerlandaises, à la République des États-Unis d'Indonésie, au Surinam et à la Nouvelle-Guinée [212].

68. Les « Indes néerlandaises » ont définitivement cessé d'apparaître dans les listes figurant dans les rapports annuels publiés à partir de 1951, et la note de bas de page reproduite plus haut [*] a été ajoutée au pays « Indonésie (République d') ». L'Indonésie, d'une part, et le groupe « Pays-Bas, Antilles néerlandaises, Surinam et Nouvelle-Guinée », d'autre part, ont déposé séparément, le 19 juillet 1950 et le 27 juin 1950, respectivement [213], leur instrument d'approbation du Règlement télégraphique et du Règlement téléphonique signés à Paris en 1949. A l'annexe 1 de la Convention de Buenos Aires de 1952, le pays « Indonésie (République d') » et le groupe « Pays-Bas, Antilles néerlandaises, Surinam et Nouvelle-Guinée » étaient énumérés séparément [214].

ii) *Anciennes entités constitutives d'un « groupe de territoires » de l'Union*

Maroc et *Tunisie*

69. Avant la Conférence d'Atlantic City (1947), les protectorats français du *Maroc* et de la *Tunisie* étaient représentés séparément aux conférences de l'UIT. Dans le cadre de la Convention de Madrid de 1932, chaque pays était un « gouvernement contractant » distinct et contribuait séparément aux dépenses de l'Union [215]. Après avoir participé aux Conférences d'Atlantic City en tant que groupe dénommé « *Protectorats français du Maroc et de la Tunisie* », ces pays sont devenus un seul et même membre de l'Union et une seule et même partie aux Conventions d'Atlantic City de 1947 et de Buenos Aires de 1952 [216]. Le Gouvernement français, agissant au nom du groupe, a ratifié la Convention d'Atlantic City avec effet au 17 mars 1950 [217] et la Convention de Buenos Aires avec effet au 3 mai 1955 [218]. Le membre « Protectorats français du Maroc et de la Tunisie », a contribué aux dépenses de l'Union dans la 8e classe. D'autre part, les autorités compétentes du Protectorat du Maroc et du Protectorat de la Tunisie, agissant séparément, ont approuvé en 1950-1952 les Règlements télégraphique et téléphonique (revision de Paris, 1949) [219], ainsi que l'accord adopté au cours d'une Conférence administrative extraordinaire des radiocommunications tenue à Genève en 1951 [220].

[210] *Notification n° 594*, p. 1.

[211] *Notification n° 609*, p. 9.

[212] *Rapport... 1950*, p. 7, 8 et 10.

[213] *Notifications n° 606*, p. 1, et *n° 605*, p. 2.

[214] En ce qui concerne le transfert de la Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental) à l'Indonésie, voir ci-dessous par. 132 et 133.

[215] Énumérés séparément dans la liste figurant dans le préambule de la Convention de Madrid, le Maroc et la Tunisie étaient devenus parties à cette convention par signature (Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLI, p. 6, 42 et 44) et par ratification. L'instrument de ratification concernant le Maroc avait été déposé le 23 février 1934 et celui de la Tunisie le 5 mai 1938 (*Rapport... 1939*, p. 3; *ibid., 1944*, p. 4). L'approbation des Règlements du Caire de 1938 avait pris effet le 4 janvier 1939 en ce qui concerne le Maroc et le 3 juin 1947 en ce qui concerne la Tunisie (*ibid., 1940*, p. 8; *ibid., 1947*, p. 9).

[216] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 193, p. 258, et États-Unis d'Amérique, *United States Treaties and Other International Agreements*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1956, vol. 6, part. 2, 1955, p. 1274. Voir également le tableau montrant l'état des conventions dans les rapports pour les années 1947 à 1953.

[217] *Notification n° 597*, p. 2.

[218] *Notification n° 721*, p. 1. La notification indique ce qui suit :

« Le Gouvernement français a ratifié la Convention internationale des télécommunications de Buenos Aires (1952) pour le compte des *Protectorats francais du Maroc et de la Tunisie*, conformément aux dispositions de l'article 15, chiffre 1, de ladite convention. Les instruments de ratification, portant la date du 21 mars 1955, ont été déposés le 3 mai 1955 au Secrétariat général. »

[219] Voir *Notifications n° 611*, p. 3 et *n° 654*, p. 1. On lit dans la *Notification n° 611* :

« Conformément aux dispositions de l'article 13, chiffre 3, de la Convention internationale des télécommunications d'Atlantic City (1947), j'ai l'honneur de vous informer que j'ai reçu, le 17 octobre 1950, une communication de l'Administration chérifienne m'informant qu'elle a approuvé les Règlements télégraphique et téléphonique signés à Paris le 5 août 1949. » Dans la *Notification n° 654*, il est dit :

« Conformément aux dispositions de l'article 13, chiffre 3, de la Convention internationale des télécommunications d'Atlantic City (1947), le Ministre plénipotentiaire délégué à la Résidence générale de France m'a informé, par une communication reçue le 4 août 1952, que la Tunisie approuve les Règlements télégraphique et téléphonique de Paris de 1949. »

[220] « Accord relatif à l'établissement et l'adoption de la nouvelle Liste internationale des fréquences, pour les différents services, dans les bandes comprises entre 14 et 27 500 kc/s en vue de la mise en vigueur du Tableau de répartition des bandes de fréquences d'Atlantic City (Genève, 1951) » [ci-après dénommé « Accord de Genève de 1951 »]. Il est dit, dans la *Notification n° 660*, p. 3 :

« Pour éviter toute confusion, nous précisons que ce signataire de l'accord [*Protectorats français du Maroc et de la Tunisie*] a fait connaître son approbation, d'une part pour le Maroc par lettre du 7 juin 1952 (*Notification n° 651* du 1er juillet 1952), d'autre part pour la Tunisie par lettre du 25 juillet 1952 (*Notification n° 654* du 16 août 1952). »

70. Après la formation, en 1956, d'un État marocain indépendant composé de trois entités territoriales antérieurement dénommées « Protectorat français du Maroc », « Zone de protectorat espagnol au Maroc » [221] et « Zone internationale de Tanger » [222], le *Maroc* a déposé, le 12 novembre 1956, date de son admission à l'ONU, une nouvelle adhésion à la Convention de Buenos Aires de 1952, conformément aux dispositions de l'article 1er, paragraphe 2, *b*, et de l'article 16, paragraphe 1, de cette convention [223]. A la page 37 du rapport annuel pour 1956, on trouve une note 53 ainsi conçue :

Il ressort de l'instrument d'adhésion du *Maroc* à la Convention de Buenos Aires (1952) que celui-ci devient successeur, à titre d'État indépendant et souverain, de l'ancien protectorat français du Maroc (compris jusqu'ici sous le membre dénommé : « Protectorats français du Maroc et de la Tunisie », pour lesquels les ratifications avaient été enregistrées le 3 mai 1955) et de la Zone de protectorat espagnol au Maroc (compris jusqu'ici sous le membre dénommé : « Zone de protectorat espagnol au Maroc et possessions espagnoles », pour lesquelles la ratification avait été enregistrée le 16 septembre 1955).

71. Après son accession à l'indépendance, le 20 mars 1956, et son admission à l'ONU, le 12 novembre 1956, la *Tunisie*, comme le Maroc, a déposé, le 14 décembre 1956, un nouvel instrument d'adhésion à la Convention de Buenos-Aires de 1952, conformément aux dispositions de l'article 1er, paragraphe 2, *b*, et de l'article 16, paragraphe 1, de cette convention [224].

72. Dans le rapport annuel pour 1956, le changement de statut du Maroc et de la Tunisie au sein de l'Union est exposé dans les termes suivants :

En 1956, le Maroc et la Tunisie sont devenus Membres des Nations Unies et ont adhéré à la Convention [de Buenos Aires de 1952], conformément aux dispositions de l'article 1, paragraphe 2, *b*. Ces pays sont donc devenus deux membres séparés de l'Union en remplacement du membre « Protectorats français du Maroc et de la Tunisie », qui figure à l'annexe 1 à la Convention. D'autre part, par suite de l'inclusion de l'ancienne « Zone de protectorat espagnol au Maroc » dans le territoire du nouveau membre « Maroc », le Gouvernement espagnol a annoncé le changement de la dénomination du membre « Zone de protectorat espagnol au Maroc et possessions espagnoles » en « Provinces espagnoles d'Afrique » [225].

Dans la liste établie par le Secrétariat général, le Maroc et la Tunisie étaient inscrits comme parties à la Convention de Buenos Aires à compter de la date du dépôt de leur nouvel instrument d'adhésion respectif, et non à compter du 3 mai 1955, date à laquelle avait pris effet la ratification pour le compte des « Protectorats français du Maroc et de la Tunisie » [226]. Bien que le Maroc et la Tunisie n'aient fait mention ni des Règlements télégraphique et téléphonique (révision de Paris, 1949) ni de l'Accord de Genève de 1951, le Secrétariat général a continué à compter ces pays parmi ceux qui avaient approuvé ces instruments [227].

iii) *Anciennes entités constitutives de certains « groupes de territoires » de l'Union*

Cambodge, Laos et *Viet-Nam*

73. L'*Indochine française* faisait partie d'un groupe de territoires dénommé « *Colonies françaises, protectorats et territoires sous mandat français* », qui avait été représenté aux Conférences de l'UIT de Madrid (1932) et du Caire (1938). Ce groupe, indiqué dans la liste figurant dans le préambule de la Convention de Madrid de 1932, avait signé les actes adoptés à ces conférences [228]. Le 5 mai 1938, la France avait déposé, pour le compte du groupe, l'instrument de ratification de la Convention de Madrid, et le 23 octobre 1941 l'acte d'approbation des Règlements administratifs adoptés au Caire, à l'exception du Règlement téléphonique [229]. Le Groupe, sous la dénomination « Colonies, protectorats et territoires d'outre-mer sous mandat français », avait participé aux Conférences d'Atlantic City de 1947, avait été inscrit sur la liste figu-

---

[221] Tout comme l'Espagne, la Zone de protectorat espagnol au Maroc, « gouvernement contractant » dans le cadre de la Convention de Madrid de 1932 (instrument d'adhésion déposé le 27 juin 1934, voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. CLI, p. 482) et partie aux Règlements du Caire de 1938 (voir *Rapport... 1939*, p. 7), n'avait pas été invitée aux Conférences d'Atlantic City à cause de la résolution 39 (I) de l'Assemblée générale, du 12 décembre 1946, concernant les relations entre les Membres des Nations Unies et l'Espagne (voir États-Unis d'Amérique, Department of State, *International Telecommunication Conferences : Report of the United States Delegations...*, Department of State Publication 3177, Washington, U.S. Government Printing Office, 1948, p. 2 et 3). Le Gouvernement espagnol avait adhéré à la Convention d'Atlantic City de 1947 pour le compte de la « Zone espagnole de protectorat du Maroc et [l']ensemble des possessions espagnoles », avec effet au 2 mai 1951 (*Notification n° 624*, p. 1). Le groupe, en tant que membre de l'Union, était signataire de la Convention de Buenos Aires de 1952, et la ratification de cette convention avait été déposée pour son compte par l'Espagne le 16 septembre 1955 (*Notification n° 729*, p. 1). L'Espagne avait également approuvé en 1952, pour le compte de ce membre, l'Accord de Genève de 1951 (*Notification n° 663*, p. 1), mais non les Règlements télégraphique et téléphonique (révision de Paris, 1949). En 1954, le Gouvernement espagnol avait fait savoir que le groupe devait être dénommé « Zone de protectorat espagnol au Maroc et possessions espagnoles » (*Notification n° 704*, p. 2). La France avait formulé des réserves à l'égard de cette dénomination (*Notification n° 715*, p. 4).

[222] En se dessaisissant de ses pouvoirs administratifs sur la Zone française, la France a reconnu l'indépendance du Maroc à compter du 2 mars 1956. Les pouvoirs administratifs de l'Espagne sur la Zone espagnole ont été transférés au Maroc avec effet au 7 avril 1956. A la suite de la Conférence de Fedala, tenue le 8 octobre 1956, la Zone internationale de Tanger a été rattachée au Maroc à compter du 29 octobre 1956.

[223] *Notification n° 758*, p. 1. Par une communication ultérieure, le Maroc a modifié le texte de cet instrument d'adhésion à l'occasion du transfert au Maroc du « Maroc espagnol méridional » (voir ci-dessous par. 131). Par une lettre datée du 28 novembre 1956, l'Administration espagnole a informé le Secrétariat général que les territoires compris dans l'ancienne « Zone de protectorat espagnol au Maroc » ne relevaient plus de ses attributions, et que le membre qui comprenait antérieurement la Zone espagnole devrait à l'avenir être désigné sous le nom de « Provinces espagnoles d'Afrique » (*Notification n° 760*, p. 1).

[224] *Notification n° 759*, p. 1.

[225] *Rapport... 1956*, p. 4.

[226] *Ibid.*, p. 34 et 35.

[227] *Ibid.* Par la suite, le Maroc (*Notification n° 818*, p. 1) et la Tunisie (*Notification n° 829*, p. 4) ont approuvé les Règlements télégraphique et téléphonique (révision de Genève, 1958).

[228] SdN, *Recueil des Traités*, vol. CLI, p. 6 et 34; *Rapport... 1939*, p. 2 et 6.

[229] *Rapport... 1948*, p. 4, 7 et 9.

rant à l'annexe 1 de la Convention d'Atlantic City, et avait signé séparément les actes de ces conférences [230].

74. En 1951, mais à des dates différentes, le *Viet-Nam* (24 avril), le *Laos* (12 juillet) et le *Cambodge* (30 juillet) — qui constituaient auparavant l'Indochine française — ont demandé leur admission dans l'Union [231], avant le dépôt par la France de l'instrument de ratification de la Convention d'Atlantic City (15 août 1951) [232] et de l'instrument d'approbation des Règlements administratifs joints en annexes à ladite convention (28 septembre 1951) [233], pour le compte du groupe alors dénommé « *Territoires d'outre-mer de la République française et territoires administrés comme tels* ». Les consultations sur les demandes présentées par le Viet-Nam, le Laos et le Cambodge, entreprises conformément aux paragraphes 2, *c*, et 6 de l'article 1er de la Convention d'Atlantic City et à la résolution n° 90 du Conseil d'administration [234], ont duré dans chaque cas quatre mois environ. Après l'approbation des demandes d'admission par les deux tiers des membres de l'Union [235], le Viet-Nam a déposé son instrument d'adhésion à la Convention d'Atlantic City le 24 septembre 1951 [236], le Laos le 3 avril 1952 [237], et le Cambodge le 10 avril 1952 [238].

Cameroun, Congo (Brazzaville), Côte d'Ivoire, Dahomey, Gabon, Guinée, Haute-Volta, Madagascar, Mali, Mauritanie, Niger, République centrafricaine, Sénégal, Tchad et *Togo*

75. Avant leur indépendance, ces quinze États étaient tous des territoires constitutifs du membre de l'Union dénommé « *Ensemble des territoires représentés par l'Office français des postes et télécommunications d'outre-mer* » [239]. Entre 1951 et 1960, année durant laquelle tous ces territoires sont devenus indépendants, la France a ratifié ou approuvé pour le compte de ce groupe les conventions et règlements administratifs de l'IUT ci-après :

	Ratification ou approbation ayant pris effet au	*Numéro de la notification*
Convention d'Atlantic City de 1947	15 août 1951	630
Règlement des radiocommunications et Règlement additionnel des radiocommunications (Atlantic City, 1947)	28 sept. 1951	633
Règlement télégraphique et Règlement téléphonique (Paris, 1949)	28 sept. 1951	633
Convention de Buenos Aires de 1952	19 août 1954	704
Règlement télégraphique et Règlement téléphonique (Genève, 1958)	8 avril 1959	816

76. Le 19 novembre 1962 — après que les nouveaux États susmentionnés eurent accédé à l'indépendance et cessé d'être des territoires constitutifs du groupe —, la France a déposé, pour le compte du groupe, les instruments de ratification et d'approbation de la Convention de Genève de 1959 et du Règlement des radiocommunications et du Règlement additionnel des radiocommunications (Genève, 1959) [240].

77. Après leur accession à l'indépendance, tous les États susmentionnés sont devenus membres distincts de l'Union, par voie d'adhésion. Dix ont adhéré à la Convention de Buenos Aires de 1952 et cinq à la Convention de Genève de 1959, entrée en vigueur le 1er janvier 1961. Tous ces États, sauf deux, l'ont fait après avoir été admis à l'ONU. Le *Cameroun* et la *Mauritanie* ont demandé leur admission à l'Union quelques mois avant d'être admis à l'ONU, le Cameroun en vertu des paragraphes 2, *c*, et 7 de l'article 1er de la Convention de Buenos Aires [241] et la Mauritanie en vertu des paragraphes 2, *c*, et 5 de l'article 1er de la Convention de Genève [242]. Après l'approbation de leurs demandes d'admission [243], le Cameroun a adhéré à la Convention de Buenos Aires conformément aux dispositions de l'article 16 de cette convention, et la Mauritanie a adhéré à la Convention de Genève conformément aux dispositions de l'article 18 de cette convention. Les dates auxquelles a pris effet l'adhésion des quinze États susmentionnés à la Convention de Buenos Aires de 1952 ou à la Convention de Genève de 1959 sont les suivantes :

Convention de Buenos Aires de 1952	*Adhésion ayant pris effet au*	*Numéro de la notification*
Guinée	9 mars 1959	814
Mali (République du) [244]	21 oct. 1960	853
Niger	14 nov. 1960	854
Sénégal [244]	15 nov. 1960	854

[230] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 193, p. 247 et 259; États-Unis d'Amérique, Department of State, *International Telecommunication Conferences : Report of the United States Delegations...*, Department of State Publication 3177, Washington, U.S. Government Printing Office, 1948, append. 6, p. 163, 168 et 175.

[231] *Notifications n° 623*, p. 1, *n° 628*, p. 1, et *n° 629*, p. 1.

[232] *Notification n° 630*, p. 1.

[233] *Notification n° 633*, p. 1 et 2. Les règlements administratifs en question étaient les suivants : Règlement des radiocommunications, Règlement additionnel des radiocommunications, Règlement télégraphique (Paris, 1949), Règlement téléphonique (Paris, 1949).

[234] La résolution n° 90 dispose notamment :

« Les pays énumérés à l'annexe 1 de la Convention et qui, n'ayant pas ratifié ladite convention au moment de la consultation, déposeraient l'instrument de ratification avant l'expiration du délai de quatre mois, pourront se prononcer sur la demande d'adhésion. »

[235] *Notifications n° 631*, p. 1, *n° 636*, p. 1, et *n° 637*, p. 1.

[236] *Notification n° 633*, p. 1.

[237] *Notification n° 646*, p. 1.

[238] *Ibid.*

[239] *Notification n° 783*, p. 1. Antérieurement dénommé « Territoires d'outre-mer de la République française et territoires administrés comme tels » (voir ci-dessus par. 73 et 74). Pour la liste des territoires qui composaient ce groupe, voir *Notifications n° 704*, p. 1, et *n° 826*, p. 2.

[240] *Rapport... 1962*, p. 45.

[241] *Notification n° 838*, p. 1.

[242] *Notification n° 864*, p. 1.

[243] *Notifications n° 846*, p. 1 et 2, et *n° 873*, p. 1 et 2.

[244] Après avoir accédé à l'indépendance le 20 juin 1960, la *Fédération du Mali* a demandé son admission à l'Union (*Notification n° 849*, p. 1). Cependant, avant l'expiration de la période de consultation, la Fédération a été divisée, le 20 août 1960, en deux États indépendants, à savoir la *République du Mali* et le *Sénégal*. La Fédération ayant cessé d'exister, le Secrétaire général de l'Union a déclaré que la consultation relative à la demande d'admission de la Fédération était nulle et non avenue (*Notification n° 854*, p. 1).

Convention de Buenos Aires de 1952	*Adhésion ayant pris effet au*	*Numéro de la notification*
Tchad	25 nov. 1960	855
République centrafricaine	2 déc. 1960	856
Congo (Brazzaville)	13 déc. 1960	856
Cameroun	22 déc. 1960	857
Côte d'Ivoire [245]	23 déc. 1960	857
Gabon	28 déc. 1960	857
Convention de Genève de 1959		
Dahomey	1er janv. 1961 [246]	853
Madagascar	11 mai 1961	866
Togo	14 sept. 1961	875
Haute-Volta	16 janv. 1962	883
Mauritanie	18 avril 1962	890

78. En adhérant à la Convention de Buenos Aires de 1952 ou à la Convention de Genève de 1959, aucun des quinze États susmentionnés n'a fait mention des quatre règlements administratifs que la France avait antérieurement rendu applicables à leur territoire [247]. Dans les tableaux montrant l'état de ces règlements administratifs, qui figurent dans les rapports annuels publiés de 1959 à 1963, ne sont indiquées que les signatures, les approbations expresses et les réserves les concernant [248]. Conformément à la pratique décrite plus haut au paragraphe 18, les rapports annuels contiennent depuis 1964 une note indiquant que les Règlements télégraphique et téléphonique (Genève, 1958) [249] sont approuvés *ipso facto* par chacun de ces quinze États, et le Règlement des radiocommunications et le Règlement additionnel des radiocommunications de Genève (1959) par cinq d'entre eux (Guinée, Haute-Volta, Madagascar, Mauritanie, Togo) « étant donné qu'il[s] étai[en]t en vigueur lors de l'adhésion du pays intéressé à la Convention internationale des télécommunications de Genève (1959) » [250]. En 1964, les dix États qui étaient devenus membres de l'Union en adhérant à la Convention de Buenos Aires de 1952 avaient déjà également adhéré à la Convention de Genève de 1959 [251].

République démocratique du Congo

79. Sous la dénomination « *Congo belge et Territoires du Ruanda-Urundi* », un groupe de territoires était porté sur la liste figurant dans l'annexe 1 aux Conventions d'Atlantic City (1947), de Buenos Aires (1952) et de Genève (1959). Le Gouvernement belge avait ratifié pour son compte la Convention d'Atlantic City avec effet au 9 septembre 1949 [252], et, en 1956, avait informé le Secrétariat général que son instrument de ratification de la Convention de 1952, déposé le 10 août 1955 [253], « vaut également » pour le « Congo belge et le Territoire sous tutelle du Ruanda-Urundi » [254]. En outre, la Belgique avait rendu applicables au groupe [255] le Règlement télégraphique et le Règlement téléphonique (Genève, 1958) ainsi que l'Accord de Genève de 1951 [256].

80. La *République démocratique du Congo* est devenue indépendante le 30 juin 1960 et, après avoir été admise à l'ONU le 20 septembre 1960, a adhéré à la Convention de Genève de 1959 avec effet au 6 décembre 1961, conformément aux dispositions de l'article 1er, paragraphe 2, *b*, et de l'article 18 de la Convention [257]. A partir de 1964, les rapports annuels indiquent que le Règlement télégraphique et le Règlement téléphonique (Genève, 1958) sont approuvés *ipso facto* par la République démocratique du Congo « étant donné qu'il[s] étai[en]t en vigueur lors de l'adhésion du pays intéressé à la Convention internationale des télécommunications de Genève (1959) [258] ».

Barbade, Botswana, Chypre, Guyane, Lesotho, Malte, Maurice et *Yémen du Sud*

81. Avant d'accéder à l'indépendance, les huit États susmentionnés faisaient partie d'un « groupe de territoires » membre de l'Union dénommé « *Territoires d'outre-mer dont les relations internationales sont assurées par le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord* » [259]. Entre 1949 et 1968, le Royaume-Uni a, pour le compte du groupe, ratifié ou approuvé

[245] La Côte d'Ivoire a déposé à la même date son instrument d'adhésion à la Convention de Genève de 1959.

[246] L'instrument d'adhésion du Dahomey a été déposé le 28 octobre 1960, mais il n'a pris effet qu'à la date d'entrée en vigueur de la Convention de Genève de 1959 (*Rapport... 1964*, p. 29).

[247] Voir ci-dessus par. 76. Dans le cas de la Guinée, les règlements qui avaient été rendus applicables étaient le Règlement des radiocommunications et le Règlement additionnel des radiocommunications (Atlantic City, 1947) et les Règlements télégraphique et téléphonique (Paris, 1949). Dans celui des quatorze autres pays, il s'agissait du Règlement des radiocommunications et du Règlement additionnel des radiocommunications (Atlantic City, 1947) et des Règlements télégraphique et téléphonique (Genève, 1958). Peu de temps après leur admission à l'Union, la plupart de ces quinze pays ont expressément approuvé le Règlement des radiocommunications et le Règlement additionnel des radiocommunications (Genève, 1959), qui n'avaient pas été rendus applicables à leur territoire antérieurement à leur indépendance. (Voir les tableaux figurant dans les *Rapports... 1964* à *1967*.)

[248] Voir *Rapports... 1959* à *1963*, annexe 1.

[249] A partir du *Rapport... 1961*, le Secrétariat général a cessé d'indiquer l'état du Règlement des radiocommunications et du Règlement additionnel des radiocommunications (Atlantic City, 1947), qui avaient été remplacés par les nouveaux règlements adoptés à Genève en 1959.

[250] *Rapport... 1964*, p. 64, note 30.

[251] Il convient cependant de noter que la Convention de Genève de 1959 ne contenait pas de disposition analogue à celle de l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 15 de la Convention de Montreux de 1965 (voir ci-dessus par. 18 et note 87).

[252] *Notification n° 584*, p. 1.

[253] *Notification n° 727*, p. 1.

[254] *Notification n° 742*, p. 1. Pour le *Burundi* et le *Rwanda*, voir ci-dessous par. 87 et 88.

[255] *Notifications n° 660*, p. 3, et *n° 816*, p. 1.

[256] Voir ci-dessus note 220.

[257] *Notification n° 881*, p. 2.

[258] Voir ci-dessus par. 18.

[259] La *Barbade* et la *Guyane* avaient été des entités constitutives du membre associé dénommé « Groupe Bermudes-Caraïbes britanniques » jusqu'au 31 décembre 1962, date à laquelle ce membre associé a été dissous (voir ci-dessous note 277). Elles ont alors été placées dans le susdit « groupe de territoires » membre de l'Union (*Notification n° 899*, p. 1). La dénomination et la composition de ce groupe, qui, à l'annexe 1 de la Convention d'Atlantic

(*Suite de la note p. 91.*)

les conventions et règlements administratifs de l'UIT ci-après, ou y a adhéré :

	Ratification adhésion ou approbation ayant pris effet au	*Numéro de la notification*
Convention d'Atlantic City de 1947	20 juill. 1949	581
Règlement télégraphique et Règlement téléphonique (Paris, 1949)	(lettre datée du 10 juin 1950)	603
Convention de Buenos Aires de 1952	16 nov. 1953	686
Règlement télégraphique et Règlement téléphonique (Genève, 1958)	(lettre datée du 29 juill. 1960)	847
Convention de Genève de 1959	9 déc. 1961	881
Règlement des radiocommunications et Règlement additionnel des radiocommunications (Genève, 1959)	(lettre datée du 30 juill. 1962)	897
Convention de Montreux de 1965	7 mars 1968	1004

82. Après avoir été admis à l'ONU, deux des huit États susmentionnés ont adhéré à la Convention de Genève de 1959 et six à la Convention de Montreux de 1965, conformément aux dispositions pertinentes desdites conventions, selon les modalités ci-après :

Convention de Genève de 1959	*Adhésion ayant pris effet au*	*Numéro de la notification*
Chypre	24 avril 1961	865
Malte	22 mars 1965	960
Convention de Montreux de 1965		
Barbade	16 août 1967	998
Botswana	2 avril 1968	1005
Guyane	8 mars 1967	992
Lesotho	26 mai 1967	995
Maurice	30 juill. 1969	1021
Yémen du Sud	15 août 1968	1010

83. En février 1963, *Chypre* a expressément approuvé le Règlement télégraphique et le Règlement téléphonique (Genève, 1958), ainsi que le Règlement des radiocommunications et le Règlement additionnel des radiocommunications (Genève, 1959) [260]. En ce qui concerne les autres États susmentionnés, les rapports annuels indiquent, à partir de 1965, que certains règlements administratifs sont approuvés *ipso facto* par eux « étant donné qu'il[s] étai[en]t en vigueur lors de l'adhésion du pays intéressé » à la Convention de Genève de 1959 ou à la Convention de Montreux de 1965 [261].

Gambie et *Souaziland*

84. De même que les pays mentionnés plus haut aux paragraphes 81 à 83, la *Gambie* et le *Souaziland* étaient, à la date de leur accession à l'indépendance [262], des entités constitutives du « groupe de territoires » membre de l'Union dénommé « *Territoires d'outre-mer dont les relations internationales sont assurées par le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord* ». La Gambie a accédé à l'indépendance le 18 février 1965 et le Souaziland le 8 septembre 1968. Depuis qu'ils sont devenus indépendants, aucun de ces deux États n'a fait connaître sa position à l'égard des conventions et des règlements administratifs de l'UIT.

Guinée équatoriale

85. Avant d'accéder à l'indépendance, la *Guinée équatoriale* faisait partie du « groupe de territoires » membre de l'Union dénommé « *Provinces espagnoles d'Afrique* » [263]. Le 6 juin 1967, l'Espagne, agissant pour le compte de ce groupe, a déposé un instrument de ratification de la Convention de Montreux de 1965. Indépendante depuis le 12 octobre 1968, la Guinée équatoriale n'a pas encore fait connaître sa position à l'égard des conventions et des règlements administratifs de l'UIT.

iv) *Ancien département d'un « pays » de l'Union indépendant*

Algérie

86. Lorsque l'*Algérie* est devenue indépendante en 1962, la Convention de Buenos Aires de 1952, les Règlements télégraphique et téléphonique (Genève, 1958) ainsi que le Règlement des radiocommunications et le Règlement additionnel des radiocommunications (Genève, 1959) étaient applicables à son territoire en vertu de la ratification ou de l'approbation de ces instruments par la France [264]. La France n'avait pas ratifié la Convention de Genève de 1959 avant l'indépendance de l'Algérie [265]. Après avoir été admise à l'ONU le 8 octobre 1962, l'Algérie a adhéré à la Convention de Genève de 1959 avec effet au 3 mai 1963 [266]. Les rapports annuels indiquent, depuis 1964, que les Règlements télégraphique et téléphonique (Genève, 1958) ainsi que le Règlement des radiocommunications et le Règlement additionnel des radiocommunications (Genève, 1959) sont *ipso facto* approuvés par l'Algérie « étant donné qu'il[s] étai[en]t en vigueur lors de » l'adhésion de ce pays à la Convention de Genève de 1959 [267].

(Suite de la note 259.)
City, figure sous le nom « Colonies, protectorats, territoires d'outre-mer et territoires sous mandat ou tutelle du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord », ont changé plusieurs fois (voir *Notifications n° 686*, p. 3, *n° 829*, p. 1, *n° 881*, p. 2 et 3, *n° 967*, p. 1, et *n° 1004*, p. 1 et 2).

[260] *Notification n° 911*, p. 2.

[261] Voir ci-dessus par. 18.

[262] Pour le statut antérieur de la Gambie dans le cadre de l'Union, voir ci-dessous note 275.

[263] Voir ci-dessus par. 11 et 72 et notes 35, 52, 221 et 222.

[264] La notification par le Secrétariat général de la ratification de la Convention de Buenos Aires indique expressément que « le Gouvernement de la République française a ratifié cette convention au nom de : *France* et *Algérie* [...] » (*Notification n° 704*, p. 1). La ratification prenait effet au 19 août 1954. Voir également *Rapports... 1954* à *1960*.

[265] La France a ratifié la Convention de Genève avec effet au 19 novembre 1962 (*Notification n° 904*, p. 1).

[266] *Notification n° 915*, p. 1.

[267] Voir le tableau montrant l'état des conventions et des règlements (*Rapport... 1964*, p. 58 à 64, note 30).

b) *Membres associés (parties)*

i) *Anciennes entités constitutives d'un « groupe de territoires » de l'Union*

Burundi et *Rwanda*

87. Comme on l'a indiqué au paragraphe 79, la ratification par la Belgique de la Convention de Buenos Aires de 1952 (avec effet au 10 août 1955) valait également pour le *Congo belge et le Territoire du Ruanda-Urundi.* Peu après l'indépendance de la République démocratique du Congo, le Gouvernement belge a présenté une demande d'admission du « Territoire du Ruanda-Urundi » à l'Union en qualité de membre associé, en vertu du paragraphe 4, *c*, de l'article 1er de la Convention de Buenos Aires de 1952 [268]. Cette disposition prévoit que « tout territoire ou groupe de territoires n'ayant pas l'entière responsabilité de ses relations internationales, pour le compte duquel un Membre de l'Union a signé et ratifié la présente Convention ou y a adhéré » est membre associé de l'Union « lorsque sa demande d'admission en qualité de membre associé, présentée par le membre de l'Union responsable, a été approuvée par la majorité des membres de l'Union » [269]. Conformément à cette disposition, le territoire en question est devenu « membre associé » à la date où la demande d'admission a été approuvée. Le membre responsable du territoire n'avait pas à déposer, pour le compte de celui-ci, un nouvel instrument d'adhésion à la convention au titre de laquelle ce territoire était admis en qualité de membre associé. Des ratifications ou adhésions distinctes pour le compte de tels « membres associés » ne sont nécessaires que pour les conventions révisées qui entrent en vigueur postérieurement à leur admission en qualité de « membres associés ». En conséquence, à la suite de l'approbation, le 30 décembre 1960, de sa demande d'admission par la majorité requise, ledit territoire est devenu membre associé de l'Union à compter de cette date, sans avoir à déposer d'adhésion nouvelle à la Convention de Buenos Aires [270].

88. Après leur accession à l'indépendance et leur admission à l'ONU, le *Rwanda* et le *Burundi* ont adhéré à la Convention de Genève de 1959, avec effet au 12 décembre 1962 [271] et au 16 février 1963 [272], respectivement, conformément au paragraphe 2, *b*, de l'article 1er et à l'article 18 de la convention. Le rapport annuel pour 1964 indique que les Règlements télégraphique et téléphonique (Genève, 1958) ainsi que le Règlement des radiocommunications et le Règlement additionnel des radiocommunications (Genève, 1959) sont approuvés *ipso facto* par le Rwanda et le Burundi « étant donné qu'ils étaient en vigueur lors de » l'adhésion de ces États à la Convention de Genève de 1959 [273].

[268] *Notification n° 849*, p. 1.

[269] Disposition qui constitue à présent le paragraphe 3, *b*, de l'article 1er de la Convention de Montreux de 1965 (voir ci-dessus par. 9).

[270] *Rapport... 1960*, p. 4 et 39.

[271] *Notification n° 905*, p. 2.

[272] *Notification n° 910*, p. 1.

[273] Voir ci-dessus par. 18.

ii) *Anciennes entités constitutives de certains « groupes de territoires » de l'Union*

Ghana, Jamaïque, Kenya, Malaisie (Fédération de), Nigéria, Ouganda, Sierra Leone, Tanganyika et *Trinité-et-Tobago*

89. A l'exception du *Kenya*, lui-même ancien membre associé [274], les territoires qui sont aujourd'hui les États susmentionnés étaient, à la date de leur accession à l'indépendance, des entités constitutives de certains « groupes » ayant le statut de membres associés de l'Union. Ces groupes (« Afrique-Orientale britannique », « Afrique-Occidentale britannique » [275], « Groupe Malaisie-Bornéo britannique » [276] et « Groupe Bermudes-Caraïbes britanniques » [277]) avaient été admis en qualité de membres associés au titre de la Convention d'Atlantic City de 1947 ou de la Convention de Buenos Aires de

[274] Le « Kenya » faisait autrefois partie du membre associé « Afrique-Orientale britannique », qui comprenait le Kenya, l'Ouganda et le Tanganyika (*Notification n° 639*, p. 1). Lorsque, après leur accession à l'indépendance, l'Ouganda et le Tanganyika ont adhéré à la Convention de Genève de 1959 en qualité de membres distincts, il a été décidé de remplacer la dénomination du membre associé « Afrique-Orientale britannique » par « Kenya » (*Notification n° 916*, p. 6).

[275] Ce groupe était à l'origine composé comme suit : Nigéria (y compris le Cameroun placé sous la tutelle du Royaume-Uni), Côte-de-l'Or (y compris le Togo placé sous la tutelle du Royaume-Uni), Sierra Leone et Gambie (*Notification n° 645*, p. 1). Après l'accession à l'indépendance du Ghana, du Nigéria et de la Sierra Leone et l'adhésion de ces pays aux conventions de l'UIT, la *Gambie* a été de nouveau incorporée aux territoires composant le membre de l'Union dénommé « Territoires d'outre-mer dont les relations internationales sont assurées par le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord », et le membre associé « Afrique-Occidentale britannique » a été dissous (*Notifications n° 782*, p. 6, et *n° 881*, p. 1).

[276] Ce groupe était à l'origine composé comme suit : Fédération de Malaisie, Singapour, Bornéo du Nord et Sarawak, et Brunei (*Notification n° 665*, p. 1). A la suite de l'accession à l'indépendance de la Fédération de Malaisie, la dénomination du groupe a été remplacée par : « Groupe Singapour-Bornéo britannique » (*Notifications n° 787*, p. 1, et *n° 881*, p. 2). En septembre 1964, le Royaume-Uni a fait savoir au Secrétariat général que :

« Il a été décidé que *Brunei*, seul territoire restant du groupe constituant le membre associé « Singapour-Bornéo britannique », fera désormais partie des territoires constituant le membre désigné sous le nom de « Territoires d'outre-mer dont les relations internationales sont assurées par le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ». En conséquence, le membre associé « Groupe Singapour-Bornéo britannique » n'existe plus. » (*Notification n° 948*, p. 1.)

[277] Ce groupe était à l'origine composé comme suit : Bahamas, Barbade, Bermudes, Guyane britannique, Honduras britannique, îles Leeward, îles Windward, Jamaïque, et Trinité-et-Tobago (*Notification n° 702*, p. 1 et 2). Par une communication datée du 30 août 1962, l'administration du Royaume-Uni a fait savoir ce qui suit :

« En conséquence de la dissolution de la Fédération des Antilles et de l'accession à l'indépendance de la Jamaïque le 6 août 1962, et de la Trinité-et-Tobago le 31 août 1962, il a été décidé de dissoudre le membre associé dénommé « Groupe Bermudes-Caraïbes britanniques » à partir du 31 décembre 1962. L'obligation de ce membre associé de contribuer aux dépenses de l'Union prendra donc fin à cette date. Les autres territoires composant ce groupe, à savoir [...], seront incorporés aux territoires formant le membre désigné sous le nom de « Territoires d'outre-mer dont les relations internationales sont assurées par le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord », à dater du 31 décembre 1962. » (*Notification n° 899*, p. 1.)

1952, suivant une procédure analogue, *mutatis mutandis*, à celle qui est décrite au paragraphe 87 [278]. Le Royaume-Uni, qui était à l'époque le membre de l'Union responsable des relations internationales des territoires constitutifs des groupes en question, avait présenté les demandes d'admission desdits groupes en qualité de membres associés [279]. Avant le dépôt des demandes d'admission, la Convention d'Atlantic City ou la Convention de Buenos Aires était applicable à ces territoires, étant donné qu'ils étaient au nombre des entités constitutives du membre de l'Union partie à l'une ou à l'autre de ces conventions [280] et dénommé « Colonies, protectorats, territoires d'outre-mer et territoires sous mandat, ou tutelle du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ».

90. Après l'admission desdits groupes en qualité de membres associés, le Royaume-Uni, agissant pour leur compte, a ratifié [281] les conventions ultérieures de l'UIT ou y a adhéré [282], ou leur a étendu l'application[283] de ces conventions révisées. En revanche, il est arrivé souvent que l'approbation ou l'acceptation de certains autres instruments de l'UIT, notamment des règlements administratifs, ait été donnée par les autorités locales compétentes ou par les administrations des membres associés eux-mêmes [284].

91. Les nouveaux États susmentionnés qui étaient autrefois des entités constitutives de ces membres associés sont devenus, par voie d'adhésion, parties aux conventions de l'UIT et membres indépendants distincts de l'Union après leur admission à l'ONU, selon les modalités suivantes :

Membres associés	*Nouveaux États*	*Adhésion ayant pris effet au*	*Numéro de la notification*
« Afrique-Occidentale britannique »	Ghana	17 mai 1957	770
	Nigéria	11 avr. 1961	864
	Sierra Leone	30 déc. 1961	882
« Afrique-Orientale britannique »	Tanganyika	31 oct. 1962	902
	Ouganda	8 mars 1963	911
« Kenya »	Kenya	11 avr. 1964	937
« Groupe Malaisie-Bornéo britannique »	Malaisie (Fédération de)	3 févr. 1958	787
« Groupe Bermudes-Caraïbes britanniques »	Jamaïque	18 févr. 1963	910
	Trinité-et-Tobago	6 mars 1965	959

92. Le *Ghana* et la *Fédération de Malaisie* ont déposé de nouvelles adhésions à la Convention de Buenos Aires de 1952, et les sept autres États à la Convention de Genève de 1959. Conformément aux dispositions pertinentes desdites conventions, la date du dépôt de leur instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'Union est également considérée comme marquant le début de leur appartenance à l'Union en qualité de « membres » [285]. Comme on l'a signalé plus haut à propos d'autres pays, le Secrétariat général indique dans les rapports annuels pour 1964 et les années suivantes que certains règlements administratifs sont approuvés *ipso facto* par les États qui ont adhéré à la Convention de Genève de 1959 « étant donné qu'ils étaient en vigueur lors de » l'adhésion de ces États à ladite convention [286]. Une note du Secrétariat général se rapportant à la notification de l'adhésion du *Kenya* indique que, à compter de la date à laquelle cette adhésion a pris effet (11 avril 1964), le « membre associé » dénommé « Kenya » n'existe plus.

c) *Ancien membre associé et ancienne entité constitutive d'un membre (parties)*

Somalie

93. Par sa résolution 289 B (IV), du 21 novembre 1949, l'Assemblée générale des Nations Unies recommandait que l'ancienne *Somalie italienne* « soit constituée en un État indépendant et souverain » et que « son indépendance devienne effective à l'expiration d'un délai de dix ans à dater de l'adoption d'un accord de tutelle par l'Assem-

---

[278] Les membres associés dénommés « Afrique-Orientale britannique », « Afrique-Occidentale britannique » et « Groupe Malaisie-Bornéo britannique » avaient été admis au titre de la Convention d'Atlantic City. Le membre associé dénommé « Groupe Bermudes-Caraïbes britanniques » avait été admis au titre de la Convention de Buenos Aires. Leur admission avait pris effet aux dates suivantes (dates de l'approbation de la demande d'admission) : Afrique-Orientale britannique : 18 avril 1952 (*Notification n° 647*, p. 2 et 3) ; Afrique-Occidentale britannique : 20 juillet 1952 (*Notification n° 653*, p. 1 et 2) ; Groupe Malaisie-Bornéo britannique : 6 mai 1953 (*Notification n° 673*, p. 1 et 2) ; Groupe Bermudes-Caraïbes britanniques : 28 novembre 1954 (*Notification n° 710*, p. 1 et 2).

[279] *Notifications n° 639*, p. 1 (Afrique-Orientale britannique), *n° 645*, p. 1 (Afrique-Occidentale britannique), *n° 665*, p. 1 (Groupe Malaisie-Bornéo britannique), et *n° 702*, p. 1 et 2 (Groupe Bermudes-Caraïbes britanniques).

[280] Voir ci-dessus par. 81.

[281] La signature par le Royaume-Uni de la Convention de Buenos Aires de 1952 est également valable pour l' « Afrique-Orientale britannique » (protocole final XXVI). L'instrument de ratification de la convention a été déposé par le Royaume-Uni, pour le compte du membre associé, le 23 décembre 1953 (*Notification n° 688*, p. 3). Le Royaume-Uni a également ratifié, pour le compte de ce membre associé, la Convention de Genève de 1959, avec effet au 30 novembre 1961 (*Notification n° 880*, p. 1). Cette ratification a continué à lier le « Kenya » lorsque la dénomination du groupe a été modifiée à la suite de l'accession à l'indépendance de l'Ouganda et du Tanganyika (voir ci-dessus note 274).

[282] Le Royaume-Uni a adhéré pour le compte de l' « Afrique-Occidentale britannique » à la Convention de Buenos Aires de 1952 (avec effet au 29 décembre 1953) [*Notification n° 688*, p. 2], et pour le compte du « Groupe Singapour-Bornéo britannique » à la Convention de Genève de 1959 (avec effet au 9 décembre 1961) [*Notification n° 881*, p. 2].

[283] Par une communication reçue le 23 décembre 1953, le Royaume-Uni a fait savoir que son acceptation de la Convention de Buenos Aires de 1952 était valable pour le « Groupe Malaisie-Bornéo britannique » (*Notification n° 688*, p. 2).

[284] Acceptation de l'Accord de Genève de 1951 (voir ci-dessus note 220) par l' « Afrique-Orientale britannique » (*Notification n° 667*, p. 1) et par l' « Afrique-Occidentale britannique » (*Notification n° 676*, p. 1), approbation par ces membres associés des Règlements télégraphique et téléphonique (Genève, 1958) [*Notifications n° 878*, p. 1, et *n° 844*, p. 1], et approbation par l' « Afrique-Orientale britannique » du Règlement des radiocommunications et du Règlement additionnel des radiocommunications (Genève, 1959) [*Notification n° 868*, p. 1].

[285] Voir la section intitulée « Membres et Membres associés de l'Union » dans les *Rapports... 1957* à *1966*.

[286] Voir ci-dessus par. 18, 78, 80, 83, 86 et 88.

blée générale » [287]. Conformément à cette résolution, la Somalie italienne a été placée sous le régime international de tutelle pour la période susdite, l'Italie étant l'autorité administrante [288]. A la suite de l'établissement du régime de tutelle, l'administration du territoire que le Royaume-Uni avait assumée pendant la seconde guerre mondiale a pris fin.

94. Après l'entrée en vigueur de la Convention d'Atlantic City de 1947, l'Italie, agissant au nom du *Territoire sous tutelle de la Somalie*, a présenté une demande d'admission de ce territoire en qualité de « membre associé ». L'admission était demandée au titre du paragraphe 4, *b*, de l'article 1er de la convention [289]. Étant donné que la Convention d'Atlantic City n'avait pas été antérieurement rendue applicable au territoire, le Secrétariat général, une fois la demande d'admission approuvée, a fait savoir ce qui suit :

L'instrument de ratification de la Convention d'Atlantic City déposé par le Gouvernement italien ne faisait pas mention de l'application de ladite convention au territoire de la Somalie.

Aussi, le Secrétariat général n'a pas manqué de signaler à l'Administration italienne qu'il y avait lieu de lui faire tenir une déclaration visant l'application de la Convention d'Atlantic City à la Somalie (article 18 de la Convention d'Atlantic City), afin que l'admission dudit territoire en qualité de membre associé de l'UIT soit conforme aux dispositions conventionnelles.

L'Administration italienne a répondu que son gouvernement transmettra la déclaration requise [290].

95. Par une communication en date du 5 décembre 1953, enregistrée au Secrétariat général le 18 décembre 1953, le Ministère des affaires étrangères d'Italie déclarait que « en conformité des dispositions de l'article 18 » de la Convention d'Atlantic City, « ladite convention est applicable au Territoire sous tutelle de la Somalie ». Le Secrétariat général a fait savoir qu' « à dater du 18 décembre 1953 le Territoire sous tutelle de la Somalie sous administration italienne est donc *membre associé* de l'Union internationale des télécommunications », la demande d'admission ayant été agréée par la majorité requise des membres de l'Union [291]. En 1955, le Gouvernement italien, agissant en qualité d'autorité administrante du Territoire sous tutelle de la Somalie, a déclaré que, « en conformité des dispositions de l'article 17 » de la Convention de Buenos-Aires de 1952, « ladite convention est applicable au Territoire de la Somalie sous tutelle de l'Italie, territoire dans lequel les dispositions de la convention précitée sont en fait déjà appliquées » [292].

96. D'autre part, les Conventions d'Atlantic City de 1947 et de Buenos Aires de 1952 avaient également été rendues applicables au Protectorat de la Somalie, qui, avant d'accéder à l'indépendance, faisait partie du « groupe de territoires » membre de l'Union dénommé « Colonies, protectorats, territoires d'outre-mer et territoires sous mandat ou tutelle du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord » [293].

97. Le 1er juillet 1960, un État indépendant de *Somalie* a été créé par la fusion de l'ancien Territoire sous tutelle de la Somalie sous administration italienne, dont l'indépendance avait été proclamée le même jour [294], avec l'ancien territoire britannique dénommé Protectorat de la Somalie, qui avait accédé à l'indépendance le 26 juin 1960. La Somalie, admise à l'ONU le 20 septembre 1960, est entrée à l'Union deux ans après. En adhérant à la Convention de Genève de 1959, avec effet au 28 septembre 1962 [295], la Somalie n'a fait aucune mention des instruments de l'UIT qui avaient été rendus applicables à son territoire avant l'accession à l'indépendance [296]. Le Secrétariat général indique que les Règlements télégraphique et téléphonique (Genève, 1958) ainsi que le Règlement des radiocommunications et le Règlement additionnel des radiocommunications (Genève, 1959) sont approuvés *ipso facto* par la *Somalie* « étant donné qu'ils étaient en vigueur lors de » l'adhésion de ce pays à la Convention de Genève de 1959.

d) *Anciens territoires auxquels l'application des instruments de l'UIT avait été étendue avant leur accession à l'indépendance*

Nauru

98. En ratifiant la Convention de Buenos Aires de 1952, avec effet au 22 mars 1954, le Gouvernement

[287] Aux termes de l'article 23 du Traité de Paix avec l'Italie, signé à Paris le 10 février 1947, l'Italie avait renoncé à « tous droits et titres sur les possessions territoriales italiennes en Afrique » (voir ci-dessus par. 42). La Somalie italienne avait été indiquée séparément dans la liste figurant dans le préambule de la Convention de Madrid de 1932. En outre, elle avait signé séparément la convention et les règlements, à l'exception du Règlement additionnel des radiocommunications (SDN, *Recueil des Traités*, vol. CLI, p. 44, 208, 270 et 386). La Somalie italienne faisait partie du groupe de pays ou territoires non indépendants dénommé « colonies italiennes et îles italiennes de la mer Egée », à l'ensemble duquel les Conférences de Madrid avaient accordé le droit de vote (voir ci-dessus par. 41). Les instruments de ratification de la Convention de Madrid et d'approbation des Règlements de Madrid par la Somalie italienne avaient été déposés pour le compte de ce territoire par l'Italie le 26 décembre 1933 (SDN, *Recueil des Traités*, vol. CLI, p. 482). La Somalie italienne avait été représentée aux Conférences administratives du Caire de 1938 par la délégation italienne. L'Italie avait déposé le 1er décembre 1938 son acte d'approbation du Règlement du Caire (*Rapport... 1940*, p. 8).

[288] Par sa résolution 442 (V), du 2 décembre 1950, l'Assemblée générale avait approuvé l'accord de tutelle pour le Territoire sous tutelle de la Somalie.

[289] *Notification n° 678*, p. 1.

[290] Note du Secrétariat général publiée dans la *Notification n° 686*, p. 2.

[291] *Notification n° 688*, p. 2.

[292] *Notification n° 729*, p. 1.

[293] Voir ci-dessus par. 81.

[294] Voir résolution 1418 (XIV) de l'Assemblée générale, en date du 5 décembre 1959, concernant la date de l'indépendance du Territoire sous tutelle de la Somalie sous administration italienne.

[295] *Notification n° 900*, p. 1.

[296] Aux termes d'une communication du General Post Office de Londres, datée du 5 septembre 1960, « le Protectorat de la Somalie a cessé de faire partie du membre dénommé « Territoires d'outre-mer dont les relations internationales sont assurées par le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord » le 1er juillet 1960 », c'est-à-dire à la date de sa fusion avec l'ancien Territoire sous tutelle de la Somalie (*Rapport... 1960*, p. 40, note 10). Pour la succession de la Somalie aux droits et obligations découlant de traités conclus sous les auspices de l'ONU, voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 138, doc. A/CN.4/150, par. 102 à 106. Pour la question générale de la succession de la Somalie aux droits et obligations, voir E. Cotran, « Legal Problems arising out of the formation of the Somali Republic », dans *The International and Comparative Law Quarterly* (Londres), vol. 12, 1963, p. 1010 à 1026.

australien avait déclaré que cette ratification était valable, entre autres, pour le *Territoire sous tutelle de Nauru* [297]. De même, en déposant sa ratification de la Convention de Genève (1959), du Règlement des radiocommunications et du Règlement additionnel des radiocommunications (Genève, 1959), le Gouvernement australien avait déclaré que cette ratification était valable, entre autres [298], pour le Territoire sous tutelle de Nauru [299]. Après l'accession du territoire à l'indépendance, le 31 janvier 1968, le gouvernement de *Nauru*, État non membre de l'ONU, a présenté, en octobre 1968, une demande d'admission à l'Union [300]. Cette demande ayant été approuvée [301], Nauru a déposé le 10 juin 1969 son instrument d'adhésion à la Convention de Montreux de 1965, devenant membre de l'Union au titre du paragraphe 2, *c*, de l'article 1er de la Convention [302].

Samoa-Occidental

99. Au cours de la période pendant laquelle le *Samoa-Occidental* était un territoire sous tutelle de l'Organisation des Nations Unies, sous administration de la Nouvelle-Zélande — c'est-à-dire depuis 1946 jusqu'à l'indépendance du Samoa-Occidental le 1er janvier 1962 — le Gouvernement néo-zélandais avait étendu au territoire du Samoa-Occidental l'application d'un certain nombre d'instruments de l'UIT. En octobre 1948, le Secrétariat général a fait savoir ce qui suit :

Conformément aux dispositions du chiffre 1 de l'article 16 de la Convention internationale des télécommunications d'Atlantic City (1947), nous avons l'honneur de vous informer que nous avons reçu le 21 septembre 1948 l'instrument de ratification par la Nouvelle-Zélande et le Samoa-Occidental de la Convention internationale des télécommunications d'Atlantic City (1947).

L'instrument dont il s'agit porte la date du 8 juillet 1948 [303].

100. Ultérieurement, par une lettre datée du 10 août 1949, le Ministère des affaires étrangères de la Nouvelle-Zélande, en réponse à une demande de précisions complémentaires sur la position juridique du Samoa-Occidental vis-à-vis de l'Union, a fourni les renseignements suivants :

J'ai l'honneur de me référer à votre lettre du 24 février 1949, dans laquelle vous faites remarquer que la Convention internationale des télécommunications d'Atlantic City (1947) a été signée au nom de la Nouvelle-Zélande, mais non en celui du Samoa-Occidental, et que, par conséquent, l'Union internationale des télécommunications n'est fondée à reconnaître le Samoa-Occidental ni comme membre ni comme membre associé, aux termes de la convention.

Le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande ne vise pas à ce que le Samoa-Occidental devienne un membre ou un membre associé de l'Union, mais, comme la Nouvelle-Zélande assume la responsabilité des relations extérieures du Samoa-Occidental, ce gouvernement désire que les dispositions de la Convention internationale des télécommunications soient appliquées à ce territoire aux termes de l'article 18 de la convention.

Conformément à l'article 18 de la Convention internationale des télécommunications d'Atlantic City (1947), le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande déclare par la présente lettre que la ratification de la Convention internationale des télécommunications par la Nouvelle-Zélande et son acceptation du Règlement des radiocommunications et du Règlement additionnel des radiocommunications s'appliquent également au Territoire sous tutelle du Samoa-Occidental [304].

101. Deux années environ après l'indépendance du Samoa-Occidental, le texte ci-après (communication, en date du 18 novembre 1963, émanant de l'administration de la Nouvelle-Zélande) a été distribué aux membres de l'Union :

L'Administration néo-zélandaise confirme qu'elle continuera à agir au nom du Samoa-Occidental pour toutes les questions relatives aux télécommunications. Cet arrangement est conforme aux dispositions du Traité d'amitié conclu entre la Nouvelle-Zélande et le Samoa-Occidental [305]. Aux termes de ce traité, pendant les premières années de l'indépendance du Samoa-Occidental, la Nouvelle-Zélande agira comme organe officiel de communication entre le gouvernement de ce pays et

a) Les gouvernements de tous les pays situés en dehors de la région comprise dans le voisinage immédiat des îles du Pacifique Sud, et

b) Toutes les organisations internationales dont le siège se trouve en dehors de cette région [306].

2. Cas relatifs à la constitution ou la dissolution de fédérations ou d'unions*

a) *Fédération de l'Érythrée avec l'Éthiopie*

102. En septembre 1952, l'*Érythrée* [307] est devenue une unité autonome fédérée avec l'*Éthiopie* sous la souveraineté de la Couronne éthiopienne, conformément à la

---

[297] *Notification n° 694*, p. 1.

[298] Territoires du Papua et de l'île Norfolk et Territoire sous tutelle de la Nouvelle-Guinée.

[299] *Notification n° 884*, p. 1.

[300] *Notification n° 1012*, p. 1.

[301] *Notification n° 1016*, p. 1 à 3.

[302] *Notification n° 1019*, p. 1.

[303] *Notification n° 560*, p. 1.

* Pour la fusion de l'ancien « Territoire sous tutelle de la Somalie sous administration italienne » et de l'ancien « Protectorat de la Somalie », voir ci-dessus par. 97.

[304] *Notification n° 583*, p. 2 et 3. Pour l'application de la Convention de Buenos Aires de 1952 au Samoa-Occidental, voir *Rapport... 1955*, p. 41, note 29 ; pour l'application de la Convention de Genève de 1959, voir *Notification n° 874*, p. 1. Les Règlements télégraphique et téléphonique (Paris, 1949) ont également été étendus au Territoire sous tutelle du Samoa-Occidental à compter du 6 mars 1950 (*Notification n° 596*, p. 2).

[305] « Échange de lettres constituant un accord d'application de l'article V du Traité d'amitié entre le Gouvernement de la Nouvelle-Zélande et le Gouvernement du Samoa-Occidental. Signé à Apia le 1er août 1962. Apia, le 8 mars 1963 » (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 485, p. 373).

[306] *Notification n° 928*, p. 4.

[307] Indiquée séparément dans la liste figurant dans le préambule de la Convention de Madrid de 1932, l'Érythrée avait signé la Convention et les Règlements de Madrid, à l'exception du Règlement additionnel des radiocommunications (SDN, *Recueil des Traités*, vol. CLI, p. 6, 38, 204, 266 et 380). L'Érythrée faisait partie du groupe de pays ou territoires non indépendants dénommé « Colonies italiennes et îles italiennes de la mer Egée », à l'ensemble duquel les Conférences de Madrid avaient accordé le droit de vote (voir ci-dessus par. 41). L'instrument de ratification de la Convention de Madrid et d'approbation de tous les règlements s'y rapportant avait été déposé, par l'Italie, pour le compte du groupe, le 26 décembre 1933 (SDN, *Recueil des Traités*, vol. CLI, p. 480). Aux Conférences administratives du Caire de 1938, l'Érythrée avait

(*Suite de la note p. 96.*)

résolution 390 A (V), adoptée le 2 décembre 1950 par l'Assemblée générale des Nations Unies [308]. Ayant déposé le 18 février 1949 son instrument de ratification de la Convention d'Atlantic City de 1947, l'Éthiopie [309] était déjà partie à cette convention lorsque a eu lieu la fédération avec l'Érythrée.

103. Le texte ci-après de la communication, en date du 25 septembre 1952, émanant de l'administration du Royaume-Uni — le Royaume-Uni avait agi en qualité de puissance administrante du territoire depuis la seconde guerre mondiale — a été distribué aux membres de l'Union quelques jours après la fédération de l'Érythrée avec l'Éthiopie :

A dater de la nuit du 15 au 16 septembre 1952 — au moment où, en vertu de la résolution des Nations Unies du 2 décembre 1950, l'Érythrée est devenue un État autonome fédéré à l'Éthiopie —, le Post Office du Royaume-Uni (agissant conjointement avec l'Administration britannique en Érythrée) a cessé d'assumer la responsabilité des relations de ce territoire avec l'Union internationale des télécommunications.

A dater du 16 septembre 1952, la direction des services de télécommunications de l'Érythrée a été transférée au Ministère des postes, télégraphes et téléphones, à Addis-Abeba [310].

b) *Constitution de la République arabe unie et séparation de la République arabe syrienne*

104. Antérieurement à la constitution de la République arabe unie, la Convention de Buenos Aires de 1952 avait été ratifiée par l'*Égypte*, avec effet au 7 décembre 1954, et par la *Syrie*, avec effet au 1er mai 1957. En outre, ces deux membres avaient signé le Règlement des radiocommunications et le Règlement additionnel des radiocommunications (Atlantic City, 1947) et signé et approuvé les Règlements télégraphique et téléphonique (Paris, 1949) [311].

105. Peu après la création de la *République arabe unie*, la note ci-après, datée du 22 mars 1958, a été adressée au Secrétaire général de l'Union par la mission permanente de la République arabe unie auprès de l'Office des Nations Unies à Genève [312] :

La mission permanente de la République arabe unie auprès de l'Office européen des Nations Unies à Genève présente ses compliments à Monsieur le Secrétaire général de l'Union internationale des télécommunications et, se référant à la note adressée à Monsieur le Secrétaire général des Nations Unies à New York par le Ministère des affaires étrangères de la République arabe unie, en date du 24 février 1958 (annexe A jointe à cette note), au sujet de la formation de la République arabe unie et de l'élection du président Gamal Abdel Nasser comme président de la nouvelle République, ainsi qu'à la note adressée à Monsieur le Secrétaire général des Nations Unies à New York, en date du 1er mars 1958 (annexe B jointe à cette note), selon laquelle la nouvelle République arabe unie a prié Monsieur le Secrétaire général des Nations Unies de bien vouloir communiquer la formation de la République arabe unie et l'élection du président Abdel Nasser à tous les États Membres des Nations Unies, aux organes principaux des Nations Unies et à leurs organisations subsidiaires [313], elle a l'honneur de porter à la connaissance de Monsieur le Secrétaire général de l'Union internationale des télécommunications l'établissement de la République arabe unie, avec Le Caire comme capitale, et l'élection du président Gamal Abdel Nasser comme président de la République.

Aussi le Gouvernement de la République arabe unie déclare que, désormais, l'Union est un seul et même Membre des Nations Unies et des différentes institutions spécialisées, lié par les stipulations de la Charte des Nations Unies et les différentes constitutions des institutions spécialisées, et que tous les traités et arrangements internationaux conclus par l'Égypte et la Syrie avec d'autres pays conserveront leur validité dans les limites qui ont été prévues lors de leur conclusion et en plein accord avec les principes du droit international.

Enfin, la mission permanente de la République arabe unie à Genève à l'honneur de porter à la connaissance de Monsieur le Secrétaire général de l'Union internationale des télécommunications que le représentant permanent de la nouvelle République arabe

---

(*Suite de la note 307.*)
été représentée par la délégation italienne. Son approbation des Règlements du Caire avait été déposée par l'Italie le 1er décembre 1938. Comme on l'a indiqué au paragraphe 62, l'Administration italienne avait fait savoir le 31 mai 1939 au Bureau que, depuis le 1er janvier 1939, l'Italie comptait parmi ses colonies un territoire dénommé « l'Afrique-Orientale italienne, qui comprend l'Érythrée, l'Empire d'Ethiopie et la Somalie italienne ». Aux termes de l'article 23 du Traité de paix avec l'Italie, signé à Paris le 10 février 1947, l'Italie a renoncé « à tous droits et titres sur les possessions territoriales italiennes en Afrique ».

[308] Dans cette résolution, l'Assemblée recommandait que la juridiction du Gouvernement fédéral s'étende notamment au domaine des « communications [...] avec l'étranger et entre les éléments constituant la Fédération ».

[309] Voir ci-dessus par. 64. Le 11 septembre 1952, date de la ratification de l'Acte fédéral, l'Empereur d'Éthiopie a émis une proclamation indiquant que tous les traités internationaux et toutes les conventions et obligations internationales acceptés par l'Éthiopie et en vigueur le 11 septembre 1952 s'appliqueraient désormais à l'Érythrée. Voir « Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux » (doc. ST/LEG.7), par. 140. Voir aussi A. Leriche, « De l'application à l'Érythrée des obligations résultant des traités conclus par l'Éthiopie antérieurement à la Fédération », dans *Revue générale de droit international public* (Paris), t. LVII, 1953, p. 262 à 267.

[310] *Notification n° 657*, p. 4.

[311] *Rapport... 1957*, p. 37 et 39. Certains autres instruments de l'UIT, tels que l'Accord de Genève de 1951 et l'Accord international sur la radiodiffusion à hautes fréquences (Mexico, 1949), avaient également été approuvés par les deux pays.

[312] *Notification n° 792*, p. 2.

[313] Le Secrétaire général de l'ONU avait communiqué au Secrétaire général de l'Union, par une note verbale transmise par câble en date du 7 mars 1958, le texte des deux notes reproduites dans les annexes A et B. La note verbale du Secrétaire général de l'ONU indique, notamment, ce qui suit :

« A la requête du Gouvernement de la République arabe unie, une note du gouvernement datée du 24 février 1958 concernant la formation de la République arabe unie et l'élection du président Gamal Abdel Nasser comme président de la nouvelle République, ainsi qu'une note datée du 1er mars 1958, sont communiquées par la présente à tous les États Membres des Nations Unies, aux organes principaux des Nations Unies et aux organes subsidiaires des Nations Unies.

« Le Secrétaire général a reçu les lettres de créance de M. Omar Loutfi comme représentant permanent de la République arabe unie auprès des Nations Unies, portant la signature du Ministre des affaires étrangères de ladite république. En acceptant cette lettre de créance, le Secrétaire général a noté que cette mesure est du ressort de son autorité et qu'il l'a prise sans préjuger des mesures et en attendant les mesures que d'autres organes des Nations Unies pourront prendre relativement à la notification de la constitution de la République arabe unie et à la note du 1er mars 1958. »

(Pour la note verbale et les annexes A et B, voir *Documents officiels du Conseil de sécurité, treizième année, Supplément de janvier, février et mars 1958*, doc. S/3976, p. 31. Au sujet des mesures prises par le Secrétaire général de l'ONU, voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 121 et 122, doc. A/CN.4/149 et Add.1, par. 17 à 21.)

unie auprès de l'Office européen des Nations Unies à Genève, ainsi qu'aux différentes institutions et organisations spécialisées et internationales ayant leurs sièges à Genève, est Son Excellence l'ambassadeur Abdel Fattah Hassan.

La mission permanente de la République arabe unie saisit cette occasion pour renouveler à Monsieur le Secrétaire général de l'Union internationale des télécommunications l'expression de sa haute considération.

Annexe A

Mission permanente de l'Égypte auprès des Nations Unies

Genève, 24 février 1958

Le plébiscite qui s'est déroulé en Égypte et en Syrie le 21 février 1958 ayant clairement montré la volonté des peuples égyptien et syrien d'unir leurs pays dans un seul État, le Ministre des affaires étrangères de la République arabe unie a l'honneur de notifier au Secrétaire général des Nations Unies l'établissement de la République arabe unie, avec Le Caire pour capitale, et l'élection, par le même plébiscite, du président Gamal Abdel Nasser comme président de la nouvelle République.

Annexe B

Mission permanente de la République arabe unie auprès des Nations Unies

Genève, 1er mars 1958

Le Ministère des affaires étrangères présente ses compliments à Son Excellence le Secrétaire général des Nations Unies et, donnant suite à sa note en date du 24 février 1958 au sujet de la formation de la République arabe unie et de l'élection du président Abdel Nasser, a l'honneur de prier le Secrétaire général de bien vouloir communiquer la teneur de la note susmentionnée aux destinataires suivants :

1. Tous les États Membres des Nations Unies,
2. Les autres organes principaux des Nations Unies,
3. Les organes subsidiaires des Nations Unies, en particulier ceux au sein desquels l'Égypte ou la Syrie, ou l'un et l'autre État, sont représentés.

L'attention est attirée sur le point suivant : le Gouvernement de la République arabe unie déclare que désormais l'Union est un seul et même Membre des Nations Unies, lié par les stipulations de la Charte, et que tous les traités et arrangements internationaux conclus par l'Égypte ou la Syrie avec d'autres pays conserveront leur validité dans les limites régionales qui ont été prévues lors de leur conclusion et en plein accord avec les principes du droit international.

106. Par une lettre datée du 2 avril 1958, le Secrétaire général de l'Union a répondu à la mission permanente de la République arabe unie dans les termes suivants :

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre note du 22 mars 1958, par laquelle vous avez bien voulu m'informer de l'établissement de la République arabe unie, avec Le Caire comme capitale, et de l'élection du président Gamal Abdel Nasser comme président de la République.

Vous me communiquez d'autre part la déclaration du Gouvernement de la République arabe unie selon laquelle désormais l'Union est un seul et même Membre des Nations Unies et des différentes institutions spécialisées, lié par les stipulations de la Charte des Nations Unies et les différentes constitutions des institutions spécialisées, et que tous les traités et arrangements internationaux conclus par l'Égypte et la Syrie avec d'autres pays conserveront leur validité dans les limites qui ont été prévues lors de leur conclusion et en plein accord avec les principes du droit international.

A ce sujet, je me permets d'attirer votre bienveillante attention sur le fait que la constitution qui régit l'Union internationale des télécommunications est la Convention internationale des télécommunications de Buenos Aires (1952). J'ose présumer que votre gouvernement va faire le nécessaire pour que la situation de la République arabe unie soit en accord avec les dispositions conventionnelles de l'UIT.

Par ailleurs, j'ai pris bonne note de la désignation de Son Excellence l'ambassadeur Abdel Fattah Hassan en qualité de représentant permanent de la nouvelle République arabe unie auprès de l'Office européen des Nations Unies et des institutions spécialisées ayant leur siège à Genève [314].

107. En réponse à une lettre qu'il avait adressée à l'administration égyptienne le 10 février 1958 — avant la création de la République arabe unie — pour lui demander le nom du représentant de l'Égypte à la treizième session du Conseil d'administration de l'Union, le Secrétaire général de l'Union a reçu du Caire un câble daté du 13 avril 1958 — après la création de la République arabe unie — l'informant de la nomination d'un représentant de la République arabe unie à ladite session du Conseil [315]. Enfin, le Secrétaire général de l'Union a reçu directement du Ministère des affaires étrangères de la République arabe unie la lettre suivante :

Le Caire, 11 avril 1958

J'ai l'honneur de vous informer que, à la suite du plébiscite tenu en Égypte et en Syrie le 21 février 1958, ces deux États ont été réunis en un seul, la « République arabe unie ». Le président Gamal Abdel Nasser a été élu président de la nouvelle république.

Veuillez agréer, etc.

Le Ministre des affaires étrangères [316]
(*Signé*) Mahmoud Fawzi

108. Toutes les communications mentionnées aux paragraphes 105 à 107 ont été soumises au Conseil d'administration de l'Union. Celui-ci a examiné la question à sa treizième session, tenue en mai 1958 à Genève. Notant que l'Égypte et la Syrie avaient toutes deux signé et ratifié la Convention internationale des télécommunications (Buenos Aires, 1952) avant la date de leur union et que les deux États avaient participé aux activités du Comité consultatif international télégraphique et téléphonique ainsi qu'à celles du Comité consultatif international des radiocommunications, le Conseil a adopté une proposition selon laquelle le dépôt auprès du Secrétaire général de l'Union, par la voie diplomatique, d'une déclaration de la République arabe unie suffirait à définir la position de la nouvelle république vis-à-vis de l'Union [317]. En conséquence, par une lettre datée du 17 juin 1958, le Gouvernement de la République arabe unie a présenté la déclaration suivante :

J'ai l'honneur de porter à votre connaissance que par leur volonté les peuples égyptien et syrien ont décidé de s'unir en un seul État, la République arabe unie, et cela en conséquence du plébiscite tenu dans les deux régions le 21 février 1958.

Les obligations contractées par l'Égypte et la Syrie en vertu de la signature et de la ratification de la Convention internationale

[314] *Notification n° 792*, p. 2 et 3.
[315] *Ibid.*, p. 3.
[316] *Ibid.*
[317] *Ibid.*

des télécommunications de Buenos Aires de 1952 seront respectées par la nouvelle république.

Les réserves formulées par l'Égypte et la Syrie, mentionnées au Protocole final annexé à la Convention précitée sous XXXII, XXXIII et XXXIV [318], restent valables pour la nouvelle république [319].

109. Le rapport annuel pour 1958 indique, à la page 4 :

En 1958, les deux pays membres de l'Union « Égypte » et « République syrienne » ont fusionné sous l'appellation « République arabe unie ». Ces deux pays avaient signé et ratifié la Convention. Selon la proposition adoptée par le Conseil, le gouvernement de la nouvelle république a déposé au Secrétariat général la déclaration requise.

Dans le tableau indiquant l'état des conventions et des règlements publié dans ledit rapport, la République arabe unie figurait parmi les pays de l'Union, les dates de sa participation à la Convention de Buenos Aires étaient laissées en blanc et la note ci-après (note 63, p. 38) était ajoutée à son nom :

Union de l'Égypte et de la République syrienne (voir *Notifications n° 792* et *n° 798*)

L'Égypte a signé la Convention de Buenos Aires et l'a ratifiée le 7.XII.1954.

La République syrienne a signé la Convention de Buenos Aires et l'a ratifiée le 1.V.1957.

En outre, les deux pays ont :

i) signé le Règlement des radiocommunications et le Règlement additionnel des radiocommunications d'Atlantic City (1947) ;

ii) signé et approuvé les Règlements télégraphique et téléphonique de Paris (1949) ;

iii) signé l'Accord de la CAER [Conférence administrative extraordinaire des radiocommunications] (Genève, 1951) et l'Accord international sur la radiodiffusion à hautes fréquences (Mexico, 1949).

A l'issue de la Conférence de plénipotentiaires de 1959, tenue à Genève, la République arabe unie a signé la Convention de 1959, et sa ratification a été ultérieurement déposée auprès du Secrétaire général de l'Union le 27 juillet 1961 [320].

110. Le 24 août 1962, soit près de onze mois après la dissolution, survenue le 28 septembre 1961, de l'union entre l'ancienne Égypte et l'ancienne Syrie, la *République arabe syrienne* a déposé son instrument d'adhésion à la Convention de Genève de 1959 [321]. En adhérant à la Convention, la République arabe syrienne n'a fait mention ni de l'état des conventions et autres instruments multilatéraux de l'UIT applicables à la République arabe unie avant le 28 septembre 1961, ni des deux réserves [322] que la délégation de la République arabe unie avait faites au moment de signer la Convention de 1959. Dans le rapport annuel pour 1962, la République arabe syrienne figure comme partie à la Convention de Genève de 1959 à compter du 24 août 1962, soit à partir de la date du dépôt de sa nouvelle adhésion [323]. Depuis 1964, les rapports annuels indiquent que les Règlements télégraphique et téléphonique (Genève, 1958) ainsi que le Règlement des radiocommunications et le Règlement additionnel des radiocommunications (Genève, 1959) sont approuvés *ipso facto* par la République arabe syrienne, « étant donné qu'ils étaient en vigueur lors de » l'adhésion de ce pays à la Convention de Genève de 1959 [324].

c) *Constitution de la République-Unie de Tanzanie*

111. Comme on l'a indiqué au paragraphe 91, le *Tanganyika* a adhéré le 31 octobre 1962 à la Convention de Genève de 1959 [325]. Ayant accédé à l'indépendance le 10 décembre 1963, *Zanzibar* a cessé de faire partie du membre de l'Union dénommé « Territoires d'outre-mer dont les relations internationales sont assurées par le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord » [326]. Après la formation, le 26 avril 1964, d'une union entre le Tanganyika et Zanzibar, la note ci-après, datée du 1er décembre 1964 [327], a été publiée par le Secrétariat général de l'Union :

Tanzanie (République-Unie de)

Par une note en date du 2 novembre 1964, déposée le 19 novembre 1964 au Secrétariat général par l'intermédiaire du Département politique de la Confédération suisse, à Berne, le Ministère des affaires étrangères de la République-Unie de Tanzanie a fait connaître que les Actes relatifs à l'union de la République du Tanganyika et de la République populaire de Zanzibar ont été signés le 22 avril 1964 et que, à la suite de la ratification de ces actes par le Parlement du Tanganyika et le Conseil révolutionnaire de la République populaire de Zanzibar, ces deux pays ont été réunis, le 26 avril 1964, en un seul État souverain portant le nom de République-Unie du Tanganyika et de Zanzibar *, sous la présidence de M. Mwalimu Julius K. Nyerere.

En conséquence, depuis le 26 avril 1964, la République du Tanganyika a été remplacée, en ce qui concerne sa qualité de membre de l'Union internationale des télécommunications, par la République-Unie du Tanganyika et de Zanzibar *.

* Dénomination actuelle : République-Unie de Tanzanie [note du Secrétariat général].

112. Dans le rapport annuel pour 1964, il est dit (p. 29) qu'après l'union du Tanganyika et de Zanzibar la

---

[318] Ces réserves étaient les suivantes : « *XXXII* : Les délégations soussignées déclarent, au nom de leurs gouvernements respectifs, qu'elles n'acceptent aucune conséquence des réserves ayant pour objet l'augmentation de leur quote-part contributive aux dépenses de l'Union [...] ; *XXXIII* : Les délégations des pays ci-dessus déclarent que leur signature de la Convention de Buenos Aires ainsi que la ratification éventuelle ultérieure de cet acte par leurs gouvernements respectifs ne sont pas valables vis-à-vis du membre inscrit à l'annexe 1 à ladite convention sous le nom d'Israël et n'impliquent aucunement sa reconnaissance ; *XXXIV* : Les délégations de l'Égypte et de la Syrie déclarent, au nom de leurs gouvernements, qu'elles s'opposent au paragraphe 12, alinéa *b*, 1°, de l'article 5, ainsi qu'au paragraphe 1, alinéa *g*, de l'article 9, qui autorisent le Conseil d'administration à conclure au nom de l'Union des accords provisoires avec des organisations internationales. Leurs gouvernements ne seront pas liés par de tels accords s'ils les considèrent comme contraires à leurs intérêts. »

[319] *Notification n° 798*, p. 1.

[320] *Notification n° 872*, p. 1.

[321] *Notification n° 898*, p. 1.

[322] Réserves similaires à celles qui sont reproduites ci-dessus dans la note 318, sous les rubriques XXXIII et XXXIV.

[323] *Rapport... 1962*, p. 22.

[324] Voir ci-dessus par. 18.

[325] *Notification n° 902*, p. 2.

[326] Pour la liste des conventions et règlements administratifs de l'UIT rendus applicables à ce groupe, voir ci-dessus par. 81.

[327] *Notification n° 952*, p. 1.

République-Unie de Tanzanie a remplacé le Tanganyika en tant que membre de l'Union. La République-Unie de Tanzanie figure comme partie à la Convention de Genève de 1959 à compter du 31 octobre 1962, soit à partir de la date à laquelle a pris effet l'adhésion du Tanganyika à la convention. Il est également indiqué que la République-Unie de Tanzanie a expressément accepté le Règlement des radiocommunications de Genève de 1963 (revision partielle), et approuvé *ipso facto* les Règlements télégraphique et téléphonique (Genève, 1958) ainsi que le Règlement des radiocommunications et le Règlement additionnel des radiocommunications (Genève, 1959).

d) *Constitution de la Malaisie et séparation de Singapour*

113. Le 16 septembre 1963, le *Bornéo du Nord, Sarawak* et *Singapour*, trois entités constitutives du membre associé dénommé « Groupe Singapour-Bornéo britannique » [328], se sont fédérés avec les États de la *Fédération de Malaisie*, membre indépendant de l'Union depuis le 3 février 1958 [329], pour former la *Malaisie*. Tant la Fédération de Malaisie que le membre associé « Groupe Singapour-Bornéo britannique » étaient parties à la Convention de Genève de 1959 avant la formation de la Malaisie [330]. Le Règlement des radiocommunications et le Règlement additionnel des radiocommunications (Genève, 1959) avaient également été approuvés par la Fédération de Malaisie [331] et par le Royaume-Uni pour le compte du groupe [332].

114. La formation de la Malaisie a été expliquée dans les termes ci-après dans une communication en date du 11 novembre 1963 émanant de l'administration de ce pays :

1. *a*) Vu que la Loi de 1963 sur la Malaisie, entrée en vigueur le 16 septembre 1963, a changé le nom de la Fédération de Malaisie en « Malaisie », il convient d'utiliser l'expression « gouvernement de la Malaisie » au lieu de « gouvernement de la Fédération de Malaisie » dans nos relations avec l'Union internationale des télécommunications en notre qualité de membre de cette organisation ;

b) Vu que, aux termes de ladite loi, les États de Sabah (Bornéo du Nord), de Sarawak et de Singapore ont été admis au sein de la Fédération, les intérêts de Singapore, Sabah et Sarawak seront désormais représentés par l'administration nationale du gouvernement de la Malaisie ;

c) L'administration nationale du gouvernement de la Malaisie est le Département des télécommunications, Gouvernement de la Malaisie ;

d) Notre contribution aux dépenses de l'Union doit être portée à la classe de 4 unités au lieu de celle de 3 unités précédemment choisie par la Fédération de Malaisie, et notre nouvelle classe de contribution sera appliquée à partir de la contribution pour l'année 1965.

2. L'explication officielle ci-après est fournie au sujet du changement de nom de « Fédération de Malaisie » en « Malaisie » :

Du point de vue constitutionnel, la Malaisie, en qualité d'État successeur de la Fédération de Malaisie, demeure une seule et même personne morale, et elle continue, de ce fait, à être partie contractante de toutes les organisations internationales dont la Fédération de Malaisie était membre avant le « Jour de la Malaisie ». La Constitution de 1957 de la Fédération de Malaisie dispose que la Constitution elle-même peut être modifiée par une loi votée par le Parlement de la Malaisie et que ce parlement peut, par une loi, admettre d'autres États au sein de la Fédération.

La Loi de 1963 sur la Malaisie, qui est entrée en vigueur le 16 septembre 1963, change le nom de « Fédération de Malaisie » en « Malaisie », prévoit l'admission dans la Fédération des États de Sabah, Sarawak et Singapore et modifie la Constitution en vue et à propos de l'admission des nouveaux États, et incidemment aussi en conséquence de cette admission.

La situation constitutionnelle est donc que la personnalité morale de la Fédération de Malaisie n'a pas été modifiée par la Loi sur la Malaisie. Elle reste la même personne morale, mais, en même temps que les nouveaux États étaient admis, son nom a été modifié [333].

115. Dans le rapport annuel pour 1963, le nom « Fédération de Malaisie » a été remplacé par « Malaisie », et une note a été ajoutée concernant le membre associé dénommé « Groupe Singapour-Bornéo britannique » pour indiquer qu'à l'exception de *Brunei* les entités constitutives de ce membre associé étaient représentées par l'administration nationale du gouvernement de la Malaisie [334]. Par la suite, l'administration du Royaume-Uni a fait savoir que Brunei était incorporé parmi les territoires composant le groupe « territoires d'outre-mer dont les relations internationales sont assurées par le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord », et que le « Groupe Singapour-Bornéo britannique » était dissous [335]. La Malaisie figurait comme partie à la Convention de Genève de 1959 à compter de la date à laquelle avait pris effet la ratification de cette convention par la Fédération de Malaisie, et comme partie aux Règlements télégraphique et téléphonique (Genève, 1958) ainsi qu'au Règlemene des radiocommunications et au Règlement additionnet des radiocommunications (Genève, 1959), que ladite fédération avait antérieurement expressément approuvés.l

116. En se séparant de la Malaisie, *Singapour* est devenu un État indépendant le 7 août 1965 et, après son admission à l'ONU, a adhéré à la Convention de Genève de 1959 avec effet au 22 octobre 1965 [336]. Dans le rapport annuel pour 1965, Singapour est indiqué comme ayant approuvé *ipso facto* cinq règlements administratifs, dont le Règlement des radiocommunications et le Règlement additionnel des radiocommunications (Genève, 1959), « étant donné qu'ils étaient en vigueur lors de » l'adhésion de Singapour à la Convention de 1959 [337].

---

[328] Voir ci-dessus note 276.

[329] Voir ci-dessus par. 91.

[330] La ratification de la convention par la Fédération de Malaisie avait été déposée le 30 décembre 1960, et l'adhésion pour le compte du membre associé avait été déposée par le Royaume-Uni le 9 décembre 1961 (*Rapport... 1962*, p. 47 et 49).

[331] *Notification n° 863*, p. 2.

[332] *Rapport... 1963*, p. 55.

[333] *Notification n° 929*, p. 5.

[334] *Rapport... 1963*, p. 57, note 53.

[335] Voir ci-dessus note 276.

[336] *Notification n° 974*, p. 1.

[337] *Rapport... 1965*, p. 63. Voir également ci-dessus par. 18.

e) *Constitution et dissolution de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland et accession à l'indépendance du Malawi et de la Zambie*

117. La Fédération a été constituée le 3 septembre 1953 par trois entités non indépendantes : le Nyassaland, la Rhodésie du Nord et la Rhodésie du Sud. Avant la constitution de la Fédération, la *Rhodésie du Sud,* « gouvernement contractant » au regard de la Convention de Madrid de 1932 [338], avait été inscrite sur la liste figurant à l'annexe 1 des Conventions d'Atlantic City de 1947 et de Buenos Aires de 1952 et avait déposé son instrument de ratification de la Convention d'Atlantic City le 20 juillet 1949 [339]. D'autre part, le Royaume-Uni avait également ratifié, pour le compte du membre de l'Union dénommé « Colonies, protectorats, territoires d'outre-mer et territoires sous mandat ou tutelle du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord », la Convention d'Atlantic City, avec effet au 20 juillet 1949 [340].

118. Peu de temps après la constitution de la Fédération, le Gouvernement du Royaume-Uni a déposé deux instruments d'adhésion distincts [341] à la Convention de Buenos Aires de 1952 pour le compte des entités suivantes : 1) Rhodésie du Sud ; 2) groupe de territoires non indépendants « membre » de l'Union et dénommé « Colonies, protectorats, territoires d'outre-mer et territoires sous mandat ou tutelle du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord », qui comprenait parmi ses entités constitutives la « Rhodésie du Nord (protectorat) » et le « Nyassaland (protectorat) ». Chacun de ces instruments d'adhésion, tous deux datés du 23 octobre 1953 et déposés le 16 novembre 1953, était accompagné de la note suivante :

Convention internationale des télécommunications

Modifications constitutionnelles en Rhodesia du Nord et du Sud et au Nyasaland

1. Aux termes de la loi adoptée récemment par le Parlement du Royaume-Uni, la Rhodesia du Sud, la Rhodesia du Nord et le Nyasaland sont groupés en une fédération dénommée Fédération de Rhodesia et du Nyasaland. Officiellement, le gouvernement fédéral a été institué à Salisbury le 3 septembre 1953, mais l'établissement de l'administration fédérale et la transmission des pouvoirs dureront un certain temps.

2. La constitution de la nouvelle fédération prévoit le transfert au gouvernement fédéral par les trois gouvernements des territoires fédérés de la responsabilité des questions traitées dans la Convention internationale des télécommunications. En outre, depuis le 30 octobre 1953, le gouvernement fédéral est l'autorité responsable, au sein de la Fédération, de l'observation des obligations internationales concernant chacun des territoires. En conséquence, étant donné que la Convention internationale des télécommunications ne contient aucune disposition permettant d'effectuer l'adhésion au nom de la Fédération *eo nomine*, le Gouvernement du Royaume-Uni se propose de considérer :

i) Son adhésion actuelle à la Convention internationale des télécommunications pour le compte de la Rhodesia du Sud, et

ii) Son adhésion pour le compte de la Rhodesia du Nord et du Nyasaland dans l'instrument déposé pour l'ensemble colonial

comme constituant, sans autre formalité, une adhésion pour le compte de la Fédération de Rhodesia et du Nyasaland.

119. Par une lettre datée du 26 février 1954, le Gouvernement du Royaume-Uni a, en outre, communiqué au Secrétariat général ce qui suit :

La Fédération de Rhodesia et du Nyasaland assume pleinement la responsabilité relative à la mise en vigueur des obligations internationales affectant les territoires qui font partie de ladite fédération.

A ce sujet, je voudrais vous prier de vouloir bien, chaque fois que l'occasion s'en présentera et que faire se pourra, changer dans les publications de l'Union le nom du membre de l'Union « Rhodesia du Sud » en « Fédération de Rhodesia et du Nyasaland », en utilisant à l'avenir ce dernier titre pour désigner ce membre [342].

En conséquence, dans les rapports annuels publiés ultérieurement, le Secrétariat général a remplacé « Rhodésie du Sud » par « Fédération de Rhodésie et du Nyassaland » dans le tableau indiquant l'état des instruments de l'UIT [343].

120. Le représentant de la Fédération n'a pas assisté à la Conférence de plénipotentiaires de l'Union qui s'est tenue à Genève en 1959, mais la Fédération a été inscrite sur la liste figurant à l'annexe 1 de la Convention de 1959 adoptée à ladite conférence [344]. La Fédération a ensuite adhéré à la Convention de 1959, avec effet au 14 décembre 1960 [345]. Elle a par ailleurs fait savoir au Secrétariat général qu'elle approuvait le Règlement télégraphique (Genève, 1958) [346] ainsi que le Règlement des radiocommunications et le Règlement additionnel des radiocommunications (Genève, 1959) [347].

121. Peu de temps avant la dissolution de la Fédération, le Gouvernement du Royaume-Uni a adressé le 24 décembre 1963 au Secrétariat général la communication suivante :

A la suite de la dissolution de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland, le 31 décembre 1963, le Nyassaland et la Rhodésie du Nord seront rattachés, à titre intérimaire, à partir du 1er janvier 1964, au membre de l'Union dénommé « Territoires d'outre-mer dont les relations internationales sont assurées par le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ».

Les demandes d'adhésion du Nyassaland et de la Rhodésie du Nord à la Convention internationale des télécommunications en qualité de membres associés de l'UIT, conformément à l'alinéa 1.3 *c*, seront présentées sous peu. La Rhodésie du Sud redeviendra un membre distinct de l'Union [348].

---

[338] La Rhodésie du Sud avait adhéré à la Convention de Madrid de 1932 le 23 août 1935 (*Rapport... 1948*, p. 6).

[339] *Notification n° 581*, p. 2.

[340] Voir ci-dessus par. 81.

[341] *Notification n° 686*, p. 3 à 5.

[342] *Notification n° 693*, p. 6.

[343] Voir *Rapports... 1953* à *1963*.

[344] *Documents de la Conférence de plénipotentiaires de l'Union internationale des télécommunications, Genève, 1959, Procès-verbaux des séances plénières*, Genève, Secrétariat général de l'Union internationale des télécommunications, 1960. Voir liste des délégations présentes au début de chacun des procès-verbaux, et annexe 1.

[345] *Notification n° 856*, p. 2.

[346] *Notification n° 834*, p. 1.

[347] *Notification n° 861*, p. 1.

[348] *Notification n° 930*, p. 1, et *Rapport... 1963*, p. 57, note 55.

122. En mars 1964, le Secrétariat général de l'Union a publié la communication ci-après, concernant la réadmission de la *Rhodésie du Sud* en qualité de membre de l'Union [349].

Par lettre du 5 mars, le Département politique fédéral du Gouvernement suisse a transmis au Secrétariat général copie d'une note du 27 février dernier que l'Ambassade de Sa Majesté britannique à Berne a adressée audit département.

La teneur de cette note est la suivante :

« L'Ambassade de Sa Majesté britannique présente ses compliments au Département politique fédéral et, faisant suite aux instructions du Secrétaire d'État principal de Sa Majesté pour les Affaires étrangères, a l'honneur de se référer à la situation de la Rhodésie du Sud par rapport à l'Union internationale des télécommunications.

« Avant la création de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland et jusqu'à l'entrée de cette dernière dans l'Union internationale des télécommunications, la Rhodésie du Sud était membre de plein droit de l'UIT. L'Ambassade est chargée d'informer le Département politique du fait que la Fédération a été dissoute à fin 1963. Le Gouvernement de Sa Majesté au Royaume-Uni admet que la Rhodésie du Sud a été rétablie dans ses droits de membre de l'UIT à compter du 1er janvier 1964.

« L'Ambassade de Sa Majesté britannique confirme que, si en principe le Gouvernement de Sa Majesté au Royaume-Uni est chargé des relations extérieures de la Rhodésie du Sud, la responsabilité des affaires concernant les télécommunications internationales incombe au Gouvernement de la Rhodésie du Sud, et que ledit gouvernement est habilité à régler avec l'UIT toutes les questions découlant de sa situation de membre de l'Union [350]. »

123. Dans le rapport annuel pour 1964, la *Rhodésie* (ancienne Rhodésie du Sud) est indiquée comme étant partie à la Convention de Genève de 1959 à compter de la date à laquelle avait pris effet l'adhésion de l'ancienne fédération, soit le 14 décembre 1960. Depuis le 24 octobre 1964, la dénomination « Rhodésie » remplace la dénomination « Rhodésie du Sud » [351].

124. Les demandes d'admission en qualité de membres associés présentées en mars 1964 séparément pour le *Nyassaland* et la *Rhodésie du Nord* ont été approuvées par la majorité des membres de l'Union le 9 juillet 1964 [352]. En faisant part du résultat de la consultation des membres de l'Union, le Secrétariat général ajoutait ce qui suit : « La demande d'admission en qualité de membre associé de l'Union présentée par le Gouvernement du Royaume-Uni pour [nom du pays intéressé] a donc été agréée, et ledit pays devient, par conséquent, membre associé de l'UIT. » Ainsi, du point de vue du Secrétariat général, l'admission du Nyassaland et de la Rhodésie du Nord en qualité de membres associés s'était effectuée selon la procédure décrite plus haut au paragraphe 87. Le Royaume-Uni a néanmoins déposé, le 11 septembre 1964, un instrument d'adhésion à la Convention de Genève de 1959 pour le compte du membre associé dénommé Rhodésie du Nord [353]. Il n'en a pas fait autant pour le Nyassaland, étant donné que ce territoire avait accédé à l'indépendance trois jours avant l'approbation par les membres de l'Union, le 9 juillet 1964, de sa demande d'admission en qualité de membre associé. Comme le Nyassaland et la Rhodésie du Nord n'avaient été rattachés qu' « à titre intérimaire » au « membre » de l'Union représentant « l'ensemble » des territoires d'outre-mer du Royaume-Uni, ce dernier semble avoir agi en se fondant sur la disposition pertinente de la Convention de Genève (que l'on retrouve actuellement au paragraphe 3, *b*, de l'article 1er de la Convention de Montreux de 1965 ; voir ci-dessus par. 9). C'était en fait, la « Fédération de Rhodésie et du Nyassaland » qui, en vertu de sa propre adhésion à la Convention de Genève de 1959, le 14 décembre 1960, avait étendu l'application de cet instrument à ses entités constitutives, et non le Royaume-Uni, qui était le membre de l'Union responsable des relations internationales du Nyassaland et de la Rhodésie du Nord au moment de la présentation des demandes d'admission de ces territoires en qualité de membres associés.

125. Le *Malawi* (ancien Nyassaland) a accédé à l'indépendance le 6 juillet 1964, et la *Zambie* (ancienne Rhodésie du Nord) le 24 octobre 1964. Les deux États ont été admis à l'ONU le 1er décembre 1964. Ils ont ensuite déposé de nouveaux instruments d'adhésion à la Convention de Genève de 1959, le Malawi le 19 février 1965 et la Zambie le 23 août 1965. En communiquant ces nouvelles adhésions, le Secrétariat général a indiqué que, jusqu'à la date du dépôt de leurs instruments

---

[349] *Notification n° 935*, p. 2.

[350] En 1965, le Conseil d'administration de l'Union a adopté une résolution (résolution n° 599) concernant la Rhodésie (ancienne Rhodésie du Sud). Cette résolution, dont le texte est reproduit dans le *Rapport... 1966* (p. 16), est ainsi conçue :

« *Situation concernant la Rhodésie*

« Le Conseil a examiné des communications du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord faisant savoir que, à la suite de la proclamation illégale d'indépendance de la Rhodésie le 11 novembre 1965 et de la révocation des anciens ministres, le mandat de la délégation de la Rhodésie à la Conférence de plénipotentiaires de Montreux est devenu caduc le 11 novembre 1965, si bien que cette délégation n'était plus habilité à signer les Actes finals lorsque ceux-ci ont été officiellement soumis à la signature des plénipotentiaires le 12 novembre 1965.

« Après avoir consulté les membres de l'Union, le Conseil a chargé le Secrétaire général :

De supprimer les signatures apposées par l'ancienne délégation de la Rhodésie sur l'exemplaire de la Convention internationale des télécommunications (Montreux, 1965), des Protocoles additionnels I, II et III, du Protocole final et du Protocole additionnel facultatif déposé dans les archives de l'Union ;

De notifier par lettre-circulaire à tous les membres de l'Union la suppression de ces signatures et de les inviter à faire de même sur les exemplaires de la Convention dont ils disposent ;

De refuser d'accepter tout prétendu instrument de ratification ou d'adhésion qui lui serait remis par le régime illégal existant de la Rhodésie ou en son nom.

« Le Secrétaire général a également été chargé :

De prendre les mesures nécessaires pour que le régime illégal existant de la Rhodésie ne soit invité à prendre part aux travaux d'aucune conférence ou réunion organisée par l'UIT ou sous ses auspices tant que le Conseil d'administration, compte tenu des décisions prises par les Nations Unies, n'aura pas constaté que les conditions propres à une coopération constructive ont été rétablies. »

[351] *Notification n° 950*, p. 3.

[352] *Notifications n° 935*, p. 1, et *n° 943*, p. 1 à 4.

[353] *Notification n° 947*, p. 1.

d'adhésion, le Malawi et la Zambie étaient « membres associés » de l'Union [354].

126. Le Malawi et la Zambie sont indiqués comme ayant approuvé *ipso facto* le Règlement télégraphique et le Règlement téléphonique (Genève, 1958) ainsi que le Règlement des radiocommunications et le Règlement additionnel des radiocommunications (Genève, 1959), étant donné que ces instruments « étaient en vigueur lors de » l'adhésion de ces deux États à la Convention de Genève de 1959 [355].

3. Cas relatifs a des transferts de territoires en faveur d'un « membre » de l'Union indépendant

Établissements français dans l'Inde

127. Les *Établissements français dans l'Inde* faisaient partie du groupe dénommé « Territoires d'outre-mer de la République française et territoires administrés comme tels », pour le compte duquel la France avait ratifié la Convention de Buenos Aires de 1952 [356]. Dans un télégramme en date du 28 octobre 1954, adressé au Secrétariat général, le Ministère des affaires étrangères de France déclarait ce qui suit.

Avons l'honneur de vous faire connaître, à toutes fins utiles, que le transfert *de facto* des Établissements français dans l'Inde au Gouvernement indien sera effectué à compter du 1er novembre 1954.

A partir de cette date, le Gouvernement indien, New Delhi, se substituera à Commissaire de la République des Établissements français dans l'Inde, Pondichéry, pour tous droits et obligations aux points de vue postal et télégraphique [357].

128. Le Secrétariat général n'a pas reçu de communication correspondante de la part du Gouvernement indien [358], qui par la suite a ratifié la Convention de Buenos Aires, le 25 juillet 1955 [359]. Pendant la période durant laquelle le Secrétariat général a fait connaître l'état de la Convention de Buenos Aires de 1952, les Établissements français dans l'Inde ont contribué à figurer parmi les « territoires d'outre-mer » de la France, avec, entre parenthèses, la note : « voir *Notification n° 708*, p. 1 » [360].

Sarre

129. Après le règlement de la question de la *Sarre*, le Secrétariat général a reçu des administrations de la France et de la République fédérale d'Allemagne une communication conjointe, datée du 9 septembre 1957, dont le texte a été distribué aux membres de l'Union. Dans un passage de cette communication, il était dit ce qui suit :

Dans le cadre du traité intervenu entre la République française et la République fédérale d'Allemagne pour le règlement de la question sarroise, les administrations des télécommunications de la France et de la République fédérale d'Allemagne ont convenu qu'à partir du 1er octobre 1957 le service des télécommunications avec la Sarre s'effectuera selon les dispositions applicables en général au trafic échangé avec la République fédérale d'Allemagne [361].

130. A la date à laquelle cette communication a été faite, la France et la République fédérale d'Allemagne étaient toutes deux parties à la Convention de Buenos Aires de 1952, la France depuis le 19 août 1954 et la République fédérale d'Allemagne depuis le 26 juillet 1955 [362].

Maroc espagnol méridional

131. Postérieurement à la date à laquelle le *Maroc espagnol méridional*, qui faisait autrefois partie du « membre » dénommé « Provinces espagnoles d'Afrique », est devenu une entité constitutive du *Maroc* [363], et plus précisément le 17 mars 1959, le Ministre des postes, télégraphes et téléphones du Maroc a adressé au Secrétaire général de l'Union la communication suivante :

J'ai l'honneur de vous faire connaître que l'instrument d'adhésion à la Convention internationale des télécommunications (1952) déposé par le Gouvernement du Maroc le 12 novembre 1956 est à modifier de la façon suivante :

« Par le moyen de cette adhésion, le Maroc est devenu successeur, à titre d'État indépendant et souverain :

« 1° Des deux anciennes zones du Maroc ayant adhéré à l'UIT sous les dénominations de « Protectorat français du Maroc » et « Zone de protectorat espagnol au Maroc »,

« 2° De l'ancienne zone de Tanger,

« 3° De l'ancienne zone intitulée « Maroc espagnol méridional ».

Je vous serais, en conséquence, très obligé de vouloir bien porter à la connaissance des pays membres de l'Union internationale des télécommunications que la juridiction du Gouvernement du Maroc s'étend en totalité sur les quatre zones précitées [364].

Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental)

132. En 1950, le Gouvernement des Pays-Bas avait notifié au Secrétariat général ce qui suit :

La Convention... [d'Atlantic City] est considérée comme s'appliquant à la *Nouvelle-Guinée néerlandaise* à partir du 28 décembre 1949 — date du transfert de la souveraineté sur l'Indonésie [365].

[...] Le transfert de souveraineté susdit ne concernait pas le territoire de la Nouvelle-Guinée, lequel ayant été compris, jusqu'à la date précitée, dans le territoire d'outre-mer néerlandais de l'Indonésie — antérieurement appelé Indes néerlandaises —, continue à faire partie du Royaume des Pays-Bas [366].

---

[354] Voir les *Notifications n° 958* et *n° 970*, où il est dit notamment : « La République de Zambie [le Malawi] (jusqu'à ce jour membre associé) a adhéré à la Convention internationale des télécommunications de Genève (1959) [...]. »

[355] Voir ci-dessus par. 18.

[356] Voir ci-dessus par. 7.

[357] *Notification n° 708*, p. 1.

[358] L'Inde, membre de l'Union, était partie à la Convention d'Atlantic City de 1947 depuis le 25 janvier 1949 [voir ci-dessus par. 29].

[359] *Notification n° 726*, p. 1.

[360] Voir le tableau pertinent dans les *Rapports... 1954* à *1960*.

[361] *Notification n° 777*, p. 5.

[362] *Rapport... 1957*, p. 37 et 38.

[363] Pour la constitution du Maroc en tant qu'État indépendant, voir ci-dessus par. 70.

[364] *Notification n° 815*, p. 2. Voir ci-dessus par. 70.

[365] Voir ci-dessus par. 65 à 68.

[366] *Notification n° 597*, p. 2.

133. Par la suite, et en attendant que soit transférée à l'Indonésie l'administration du territoire de la *Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental)*, conformément à l'accord entre la République d'Indonésie et le Royaume des Pays-Bas concernant la Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental), signé au Siège de l'Organisation des Nations Unies, à New York, le 15 août 1962 » [367], le *Royaume des Pays-Bas* [368] a déposé des instruments de ratification ou d'approbation — au nom du Royaume des Pays-Bas, du Surinam, des Antilles néerlandaises et de la Nouvelle-Guinée néerlandaise — des conventions et règlements suivants : *a*) Règlement télégraphique et Règlement téléphonique de Paris de 1949 (27 juin 1950) [369], *b*) Convention de Buenos Aires de 1952 (9 mai 1955) [370], *c*) Règlement télégraphique et Règlement téléphonique de Genève de 1958 [371], *d*) Règlement des radiocommunications de Genève de 1959 [372], *e*) Convention de Genève de 1959 (29 juin 1961) [373]. D'autre part, la *République d'Indonésie*, qui avait de son côté ratifié la Convention de Buenos Aires de 1952 (instrument de ratification déposé le 15 juillet 1957) [374] et approuvé le Règlement télégraphique et le Règlement téléphonique de Paris de 1949 [375] avant le transfert du territoire prévu par l'accord susmentionné, a ratifié la Convention de Genève de 1959 le 13 septembre 1963 [376] et approuvé le Règlement télégraphique et le Règlement téléphonique de Genève 1958 ainsi que le Règlement des radiocommunications et le Règlement additionnel des radiocommunications de Genève de 1959 [377] à des dates postérieures audit transfert [378].

C. — *Résumé*

1. Au titre de la Convention de Madrid de 1932

134. Il y a eu trois cas de succession au titre de la Convention de Madrid de 1932 à la suite de l'accession à l'indépendance d'un « pays » (*Birmanie*), d'une partie de « pays » (*Inde*), et de l'une des deux parties constitutives d'un « groupe de pays ou de territoires » (*Syrie*). Les trois États en question sont nés d'entités qui avaient auparavant le statut de « gouvernements contractants » de l'Union. Dans les autres cas enregistrés concernant des « gouvernements contractants », anciennement parties d'un « pays » (*Pakistan*) ou entités constitutives ou parties d'entités constitutives d'un « groupe de pays ou de territoires » (*Liban, Libye, République de Corée*), ou bien d'anciens territoires ou parties de territoires auxquels avait été étendue l'application d'instruments de l'UIT (*Ceylan, Israël, Jordanie, Philippines*), les nouveaux États indépendants sont devenus « gouvernements contractants » ou « membres » de l'Union par adhésion, selon les termes des dispositions de la Convention de Madrid de 1932 ou de la Convention d'Atlantic City de 1947. En ce qui concerne la *Libye* et la *République de Corée*, il convient de noter que, après la seconde guerre mondiale, la situation vis-à-vis de l'Union des colonies et territoires d'outre-mer qui appartenaient auparavant à l'Italie ou au Japon est restée incertaine jusqu'à ce que leur statut soit finalement fixé par la signature de traités ou d'autres accords pertinents.

135. Dans les trois cas de succession mentionnés ci-dessus, un seul nouvel État indépendant a hérité l'appartenance à l'Union et la participation à ses instruments d'un ancien « gouvernement contractant ». Il semble cependant que, entre le moment de son accession à l'indépendance et celui de la notification de son adhésion, le *Liban* ait continué à participer à l'Union avec la Syrie, sur la base du statut de l'ancien groupe « Syrie et Liban ». Dans tous les cas, la succession est intervenue par accord tacite. Aucune déclaration de continuité ni autre notification officielle de succession n'a été transmise au Secrétaire général de l'Union par les États successeurs ni demandée par les organes de l'Union. Après avoir accédé à l'indépendance en 1948, la *Birmanie*, qui était « gouvernement contractant » du fait de son adhésion en 1937 aux Actes de Madrid de 1932, a continué à participer à l'Union et à ses instruments. Ainsi, après son accession à l'indépendance, la Birmanie a ratifié la Convention d'Atlantic City de 1947, qu'elle avait signée avant l'indépendance.

136. Ayant signé et ratifié en 1934 la Convention de Madrid, l'ancienne « Inde britannique » était « gouvernement contractant ». Elle avait approuvé également en 1939 les Règlements administratifs du Caire de 1938. Après la seconde guerre mondiale, l' « Inde britannique » a été divisée, aux termes de l'Indian Independence Act, de 1947, en deux États, l'*Inde* et le *Pakistan*, qui sont tous deux devenus indépendants à la date du partage. Le partage de l' « Inde britannique » et l'indépendance de l'Inde et du Pakistan sont intervenus pendant la Conférence d'Atlantic City de 1947. Par décision expresse de la Conférence, le Pakistan a été admis à participer à la Conférence. Celle-ci n'a pas pris de décision semblable en ce qui concerne l'Inde indépendante, qui a continué à y participer en tant que successeur de l'ancienne Inde non indépendante. Quant à la Convention de Madrid et aux Règlements du Caire, le Pakistan y a adhéré, mais l'Inde n'a pas déposé de nouvelle adhésion ou approbation, et a continué à être considérée comme

---

[367] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 437, p. 273. L'accord est entré en vigueur le 21 septembre 1962.

[368] En 1959, la dénomination du membre « Pays-Bas, Surinam, Antilles néerlandaises et Nouvelle-Guinée » a été remplacée par « Royaume des Pays-Bas », lequel royaume comprenait, aux termes de sa Constitution, les Pays-Bas, le Surinam, les Antilles néerlandaises et le territoire non autonome de la Nouvelle-Guinée néerlandaise (*Rapport... 1959*, p. 3, 33 et 38, note 65).

[369] *Notification n° 605*, p. 2.

[370] *Rapport... 1955*, p. 39.

[371] Compte tenu des réserves figurant dans le Protocole additionnel (*Rapport... 1958*, p. 34).

[372] *Rapport... 1962*, p. 47 et 51, note 28.

[373] *Ibid., 1961*, p. 47 et 50.

[374] *Ibid.*, 1957, p. 37.

[375] Approbation assortie d'une clause spéciale précisant que la réserve figurant à la section I du Protocole final au Règlement télégraphique demeure valable (*Notification n° 606*, p. 1).

[376] *Rapport... 1963*, p. 52.

[377] *Ibid., 1964*, p. 60.

[378] L'article XXV de l'accord relatif au transfert du territoire à l'Indonésie est ainsi conçu :

« Le présent Accord l'emportera sur tout accord précédent relatif au territoire. Les traités et accords précédents concernant le territoire pourront donc être abrogés ou modifiés en tant que de besoin pour se conformer au présent Accord. »

y étant partie à partir des dates où la participation de l'ancienne « Inde britannique » avait pris effet. De plus, *avant* de ratifier la Convention d'Atlantic City, l'Inde a confirmé qu'elle continuerait à participer aux dépenses de l'Union dans la même classe de contribution que l'ancienne « Inde britannique ».

137. Le groupe dénommé « Syrie et Liban » formait un seul « gouvernement contractant » aux termes de la Convention de Madrid. Les parties constitutives du groupe étaient considérées, cependant, comme des entités distinctes en ce qui concerne la série des Règlements du Caire approuvés par le groupe. Après l'indépendance du *Liban* et de la *Syrie*, les deux États ont informé le Bureau, en 1944, qu'ils contribueraient séparément aux dépenses de l'Union. Aucun des deux nouveaux États indépendants n'a transmis de communication à cette époque quant à sa participation aux instruments de l'UIT. Par la suite, en 1946, le Liban a adhéré à la Convention de Madrid et à toute la série des Règlements du Caire. Le Liban et la Syrie ont été représentés séparément aux Conférences d'Atlantic City de 1947. Pendant toute cette période, les seules mesures prises par le Bureau en ce qui concerne les tableaux indiquant la situation des pays par rapport aux instruments de l'UIT ont été d'ajouter, en 1944, une note de bas de page aux noms du Liban et de la Syrie indiquant « actuellement République libanaise » et « actuellement République syrienne », et d'ajouter en 1946 au nom du Liban une autre note reproduisant le texte de la communication relative à l'adhésion de ce pays. Après la ratification par le Liban de la Convention d'Atlantic City, le Bureau a enregistré la *République syrienne* en tant que partie à la Convention de Madrid à partir de la date où la ratification de la Convention par le groupe avait pris effet en 1934.

138. Quant aux pays qui ont recouvré leur indépendance après avoir été annexés (*Autriche*, *Éthiopie*), ils ont retrouvé exactement la situation juridique qu'ils occupaient vis-à-vis de l'Union avant l'occupation et l'annexion de leurs territoires respectifs en tant que « gouvernements contractants ». Cela impliquait qu'ils continuaient à participer aux instruments de l'UIT qui les liaient avant l'occupation et l'annexion mais que, par contre, ils ne participaient plus aux instruments de l'UIT qui leur étaient applicables pendant l'occupation et l'annexion. Ainsi, l'Autriche et l'Éthiopie ont continué à être considérées comme parties à la Convention de Madrid, qu'elles avaient ratifiée avant l'annexion et l'occupation, à compter de la date initiale de dépôt de leurs instruments de ratification respectifs. Par contre, elles cessaient de participer aux Règlements du Caire de 1938, qui avaient été approuvés par les puissances occupantes. Après le rétablissement de leur indépendance, l'Autriche et l'Éthiopie ont transmis de nouvelles notifications d'approbation des Règlements du Caire.

139. La demande d'admission de la *Jordanie* au titre de la Convention d'Atlantic City de 1947, en dépit de l'adhésion antérieure de la *Transjordanie* à la Convention de Madrid et aux Règlements du Caire, illustre la réorganisation constitutionnelle de l'Union qui a été effectuée lors de la Conférence d'Atlantic City. La Transjordanie n'était pas représentée à la Conférence d'Atlantic City, elle ne figurait pas à l'annexe 1 de la Convention d'Atlantic City, et son statut vis-à-vis de l'Union après la réorganisation de celle-ci n'était réglé par aucun protocole adopté par la Conférence. En conséquence, si la Jordanie, qui n'était pas alors membre de l'ONU, désirait devenir « membre » de l'Union, la seule procédure officielle qui lui était ouverte était de présenter une demande d'admission, puis, une fois cette demande acceptée par la majorité requise de membres, de déposer un instrument d'adhésion à la Convention d'Atlantic City. Il convient de noter que c'est seulement lorsque ces conditions ont été remplies que le Conseil d'administration a estimé que « le Royaume hachémite de Jordanie doit être considéré désormais comme membre de l'Union ».

2. Au titre de la Convention d'Atlantic City de 1947 et des conventions révisées ultérieures

140. La participation par succession au titre de la Convention d'Atlantic City de 1947 et des conventions révisées ultérieures est intervenue presque exclusivement dans les cas relatifs à la formation ou à la dissolution d'unions ou de fédérations. Chaque fois qu'il y a eu formation de ces unions ou fédérations, leur appartenance à l'Union et leur participation aux conventions des télécommunications sont demeurées assurées. L'*Éthiopie* a continué à être membre sans interruption après s'être fédérée avec l'Erythrée. La *République arabe unie* a succédé en qualité de membre à l'Égypte et à la Syrie, la *Malaisie* à la Fédération de Malaisie, la *République-Unie de Tanzanie* au Tanganyika et la *Fédération de Rhodésie et du Nyassaland* à la Rhodésie du Sud. Il convient de noter qu'alors que la République arabe unie était une union entre deux « membres » indépendants de l'Union (Égypte et Syrie), la République-Unie de Tanzanie était formée d'un « membre » indépendant (Tanganyika) et d'un État indépendant non membre de l'Union (Zanzibar), la Malaisie d'un « membre » indépendant (Fédération de Malaisie) et de trois territoires dépendants (Sabah [Bornéo du Nord], Sarawak, Singapour) qui faisaient auparavant partie d'un « groupe » qui avait le statut de « membre associé », et la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland d'un « membre » non indépendant (Rhodésie du Sud) et de deux territoires (Rhodésie du Nord, Nyassaland) qui faisaient partie auparavant d'un « groupe » de territoires non indépendants ayant le statut de « membre ». L'Érythrée n'était pas un territoire indépendant au moment où elle s'est fédérée avec l'Éthiopie, qui, elle, était un « membre » indépendant de l'Union.

141. L'*Éthiopie* n'a pas déposé de nouvelle adhésion à la Convention d'Atlantic City de 1947 après sa fédération avec l'Érythrée. La Convention semblerait s'être étendue automatiquement à l'Érythrée, aux termes des dispositions constitutionnelles de la Fédération régissant l'application au territoire des traités conclus par l'Éthiopie avant la proclamation de la Fédération. Le Ministère des affaires étrangères de la *République-Unie de Tanzanie* a transmis par la voie diplomatique au Secrétaire général de l'Union une note annonçant que le Tanganyika et

Zanzibar se constituaient en union et que la nouvelle république succédait à l'ancien Tanganyika en qualité de membre. La République-Unie de Tanzanie a été considérée comme partie à la Convention de Genève de 1959 à compter de la date d'adhésion du Tanganyika à la Convention. De même, la *Malaisie* est partie à la Convention de Genève à compter de la date du dépôt de l'instrument de ratification de la Convention par la Fédération de Malaisie. Auparavant, l'administration de la Malaisie avait transmis une communication au Secrétariat général pour expliquer les changements constitutionnels résultant de l'admission de Sabah (Bornéo du Nord), Sarawak et Singapour dans la Fédération, déclarer que la Malaisie demeurait la même entité juridique que la Fédération et continuait à être partie contractante aux organisations internationales auxquelles cette fédération était antérieurement partie, et demander que le « membre » dénommé Fédération de Malaisie s'appelle désormais « Malaisie ».

142. En ce qui concerne la formation de la *République arabe unie*, le seul cas dans lequel il s'agissait de deux « membres » indépendants, la procédure suivie pour la succession a été quelque peu différente. Les communications transmises par les autorités de la nouvelle république concernant sa formation et sa prise en charge en tant qu'État unique des droits et obligations conventionnels et de la qualité de membres de l'Égypte et de la Syrie n'ont pas été jugées suffisantes. La question a été portée devant le Conseil d'administration. Considérant qu'aussi bien l'Égypte que la Syrie avaient signé et ratifié la Convention de Buenos Aires de 1952, le Conseil a estimé qu'il suffirait à la République arabe unie, pour régulariser sa situation vis-à-vis de l'Union, de transmettre par la voie diplomatique une déclaration au Secrétaire général de l'Union. C'est seulement lorsque son gouvernement a eu transmis, comme l'avait décidé le Conseil d'administration, une déclaration par laquelle la nouvelle république s'engageait à respecter les engagements que l'Égypte et la Syrie avaient assumés en signant et en ratifiant la Convention de Buenos Aires de 1952 que la République arabe unie a succédé en qualité de membre à l'Égypte et à la Syrie. Cependant, en ce qui concerne la convention elle-même, il n'existe aucune date officielle de participation pour la République arabe unie en tant que telle. Il semblerait que la convention soit restée en vigueur dans la région égyptienne à partir de la date à laquelle avait pris effet la ratification par l'ancienne Égypte et dans la région syrienne à partir de la date à laquelle avait pris effet la ratification par l'ancienne Syrie.

143. La *Fédération de Rhodésie et du Nyassaland* a également succédé à la Rhodésie du Sud selon une procédure particulière. Pour la comprendre, il convient de rappeler que les trois entités constituant la Fédération étaient des pays ou territoires non indépendants dont les relations internationales étaient assumées par le même « membre » indépendant de l'Union, à savoir le *Royaume-Uni*. Peu après la constitution de la Fédération, le Gouvernement du Royaume-Uni a déposé à la même date des instruments d'adhésion distincts à la Convention de Buenos Aires de 1952 pour la Rhodésie du Sud et pour le groupe dénommé « Colonies, protectorats, territoires d'outre-mer et territoires sous mandat ou tutelle du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ». Aussi bien la Rhodésie du Sud que le groupe (qui comptait parmi ses éléments la Rhodésie du Nord et le Nyassaland) étaient « membres » de l'Union. Les deux instruments d'adhésion étaient accompagnés chacun d'une note, rédigée en termes identiques, qui annonçait la constitution de la Fédération et déclarait que, la Convention de Buenos Aires ne contenant aucune disposition permettant d'effectuer l'adhésion au nom de la Fédération *eo nomine*, le Royaume-Uni se proposait de considérer l'adhésion de la Rhodésie du Sud et celle de la Rhodésie du Nord et du Nyassaland dans l'instrument déposé pour l' « ensemble » colonial comme constituant, sans autre formalité, une adhésion pour le compte de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland. Quelques mois plus tard, le Gouvernement du Royaume-Uni a demandé au Secrétariat général de remplacer dans la liste des « membres » le nom « Rhodésie du Sud » par « Fédération de Rhodésie et du Nyassaland ». Cette procédure n'a soulevé aucune objection de la part des « membres » de l'Union. La Fédération a été considérée comme étant partie à la Convention de Buenos Aires de 1952 à compter de la date du dépôt des deux instruments d'adhésion mentionnés ci-dessus par le Gouvernement du Royaume-Uni.

144. L'appartenance à l'Union et la participation aux conventions des télécommunications n'ont pas toujours persisté dans les cas de dissolution d'une union (*République arabe unie*) ou d'une fédération (*Fédération de Rhodésie et du Nyassaland*) et de retrait d'un membre d'une fédération (*Singapour* de la Malaisie). Après la dissolution, en 1961, de l'union entre l'ancienne Égypte et l'ancienne Syrie, l'*Égypte*, sous le nom de l'union (*République arabe unie*), a continué à être considérée comme partie à la Convention de Genève de 1959 à partir de la date à laquelle avait pris effet la ratification de la Convention par l'ancienne union. La *Syrie*, sous le nom de *République arabe syrienne*, est redevenue membre en déposant un nouvel instrument d'adhésion à la Convention de Genève de 1959 et est devenue partie à la Convention à partir de cette date. La *Rhodésie* (anciennement Rhodésie du Sud) a succédé en qualité de membre à la *Fédération de Rhodésie et du Nyassaland* (succédant elle-même à la Rhodésie du Sud) après la dissolution de la Fédération (en 1963) et son adhésion à la Convention de Genève de 1959. Quant aux deux autres parties constitutives de l'ancienne Fédération (*Rhodésie du Nord et Nyassaland*), le Royaume-Uni a patronné leurs demandes respectives d'admission en qualité de « membres associés », après les avoir inclus provisoirement dans le « membre » qui représente « l'ensemble » de ses territoires d'outre-mer. L'indépendance de *Singapour* et sa séparation d'avec la Malaisie (1965) n'a pas modifié la qualité de membre de cette dernière. La Malaisie continue à être partie à la Convention de Genève de 1959 à compter de la même date qu'avant la sécession de Singapour. Singapour est devenu « membre » de l'Union en déposant un nouvel instrument d'adhésion à la Convention de Genève de 1959.

145. La cession de territoires [*Établissements français*

dans l'Inde, Sarre, Maroc espagnol méridional, Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental)] à un « membre » indépendant de l'Union n'a pas entraîné le dépôt de nouveaux instruments d'adhésion aux conventions des télécommunications par le « membre » intéressé. Le *Maroc* a cependant modifié, par une communication adressée au Secrétaire général de l'Union, le libellé de son instrument d'adhésion à la Convention de Buenos Aires de 1952 afin de mentionner expressément l'ancien « Maroc espagnol méridional » et l'ancienne « Zone internationale de Tanger » comme zones dépendant également de la juridiction de l'État indépendant du Maroc. La « Zone internationale de Tanger » n'était pas mentionnée dans l'instrument d'adhésion du Maroc à la Convention de Buenos Aires, bien qu'elle fît déjà partie à l'époque de l'État indépendant du Maroc. Lorsque l'ancienne *Nouvelle-Guinée occidentale (Irian occidental)* a été transférée à l'Indonésie aux termes de l'accord entre les Pays-Bas et l'Indonésie signé au Siège de l'ONU le 15 août 1962, tous les instruments de l'UIT en vigueur dans le territoire l'étaient également en Indonésie.

146. Dans tous les cas enregistrés d'accession à l'indépendance sauf un (Indonésie), les nouveaux États indépendants qui sont devenus « membres » de l'Union à leur indépendance ont déposé leurs instruments d'adhésion conformément aux dispositions pertinentes de la Convention d'Atlantic City de 1947 ou de l'une des conventions révisées ultérieures. C'est donc par adhésion que les nouveaux États indépendants sont généralement devenus « parties » distinctes aux conventions des télécommunications en tant qu'États souverains. L'Union n'a pas mis au point de procédure de succession aux conventions des télécommunications pour faciliter la continuité en ce qui concerne la participation à ces conventions des nouveaux États indépendants.

147. Le seul cas de succession mentionné au paragraphe précédent (*Indonésie*) est presque identique aux cas de succession intervenus au titre de la Convention de Madrid de 1932, en particulier à celui de la Birmanie. Le « pays » était déjà « membre » de l'Union avant d'accéder à l'indépendance. Comme dans les autres cas, la succession a été implicite ou tacite. Aucune déclaration ou notification de succession n'a été communiquée officiellement au Secrétaire général de l'Union. Les « Indes néerlandaises » étaient « membre » de l'Union avant la signature de l' « Accord sur les mesures transitoires » entre le Gouvernement du Royaume des Pays-Bas et le Gouvernement de la République d'Indonésie à la Conférence de la table ronde qui s'est tenue à La Haye en 1949. Les « Indes néerlandaises », qui étaient déjà « gouvernement contractant » au titre de la Convention de Madrid de 1932, avaient signé la Convention d'Atlantic City de 1947 et déposé leur instrument de ratification le 31 décembre 1948. L'Indonésie indépendante n'a déposé aucun nouveau document d'adhésion à la Convention d'Atlantic City et a continué à y être partie à compter de la date du dépôt des instruments de ratification de la Convention par les « Indes néerlandaises ». La communication de l'Indonésie, faite en réponse à une demande du Secrétariat général et annonçant que le « membre » Indonésie avait adopté le titre « République des États-Unis d'Indonésie », impliquait que l'Indonésie se considérait comme le successeur à l'Union des anciennes « Indes néerlandaises », ce qui a été confirmé par son approbation en juillet 1950 des Règlements télégraphique et téléphonique de Paris de 1949 et sa participation à la Conférence de Buenos Aires de 1952.

148. La plupart des nouveaux États indépendants ont adhéré aux conventions des télécommunications et sont devenus « membres » de l'Union après leur admission à l'ONU. Seuls six États (*Cambodge, Cameroun, Laos, Mauritanie, Nauru* et *Viet-Nam*) ont dû faire une demande d'admission avant leur adhésion. Au moment de leur accession à l'indépendance, un grand nombre de ces nouveaux États étaient des territoires qui faisaient partie de « groupes de territoires » ayant le statut de « membres » ou de « membres associés » de l'Union. Vingt-neuf États étaient d'anciennes parties constitutives de groupes « membres » de l'Union : le *Maroc* et la *Tunisie* faisaient partie des « Protectorats français du Maroc et de la Tunisie », la *République démocratique du Congo* du « Congo belge et Territoire du Ruanda Urundi », le *Cambodge*, le *Cameroun*, le *Congo (Brazzaville)*, la *Côte d'Ivoire*, le *Dahomey*, le *Gabon*, la *Guinée*, la *Haute-Volta*, le *Laos*, *Madagascar*, le *Mali*, la *Mauritanie*, le *Niger*, la *République centrafricaine*, le *Sénégal*, le *Tchad*, le *Togo* et le *Viet-Nam* du groupe intitulé actuellement « Ensemble des territoires représentés par l'Office français des postes et télécommunications d'outre-mer », et la *Barbade*, le *Botswana*, *Chypre*, la *Guyane*, le *Lesotho*, *Malte*, *Maurice* et le *Yémen du Sud* du groupe intitulé actuellement « Territoires d'outre-mer dont les relations internationales sont assurées par le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord. » Dix États étaient d'anciennes parties constitutives de groupes « membres associés » de l'Union : le *Burundi* et le *Rwanda* faisaient partie du « Territoire du Ruanda Urundi », le *Ghana*, le *Nigéria et* la *Sierra Leone* de l' « Afrique-Occidentale britannique », le *Tanganyika* et l'*Ouganda* de l' « Afrique-Orientale britannique », la *Fédération de Malaisie* du « Groupe Malaisie-Bornéo britannique », et la *Jamaïque* et la *Trinité-et-Tobago* du « Groupe Bermudes-Caraïbes britanniques ». Quant aux sept cas restants, deux États (*Algérie, Singapour*) avaient fait partie du territoire d'un « membre » indépendant de l'Union, trois États (*Kenya, Malawi, Zambie*) étaient des « membres associés » distincts, un État (*Somalie*) provenait de la fusion d'un ancien « membre associé » et d'un ancien élément constitutif d'un « membre » non indépendant, et un autre État (*Nauru*) était un territoire auquel la convention avait été étendue à la suite d'une déclaration d'application territoriale.

149. Les nouveaux États indépendants qui ne précisent pas leur situation par rapport aux conventions des télécommunications ne figurent pas parmi les « membres » de l'Union, bien que certaines de ces conventions aient été étendues à leurs territoires respectifs avant l'accession à l'indépendance (*Gambie, Guinée équatoriale, Samoa-Occidental, Souaziland*).

150. Les rapports annuels et *notifications* publiés par le Secrétariat général ne donnent aucun renseignement

sur la situation vis-à-vis de l'Union de ces nouveaux États indépendants entre la date de l'indépendance et la date du dépôt de nouveaux instruments d'adhésion. L'administration des télécommunications des nouveaux États indépendants continue probablement à maintenir des relations avec l'Union et à en appliquer les instruments *de facto*. Mais, du point de vue juridique, quelle que soit la situation *de facto*, l'adhésion implique une interruption officielle de la participation à l'Union et à ses instruments entre la date de l'indépendance et le moment où les États souverains sont admis en qualité de membres distincts après avoir déposé de nouveaux instruments d'adhésion. Lorsqu'il accède à l'indépendance, le nouvel État cesse normalement de faire partie du « groupe » ou entité auquel il appartenait auparavant [379]. Il semble cependant que l'Union n'ait pas pour pratique de demander officiellement aux nouveaux États indépendants de préciser leur attitude au sujet des instruments de l'Union qui s'appliquaient ou pouvaient s'appliquer à leur territoire avant l'indépendance.

151. Dans quelques cas, c'est la continuation du statut de membre associé après l'indépendance qui a assuré l'application continue des conventions des télécommunications aux territoires des nouveaux États indépendants, même lorsque ces derniers sont devenus par la suite « membres » de l'Union par adhésion, et non pas par succession. L'application fondée sur le statut de « membre associé » est ainsi étendue jusqu'à la date du dépôt, par le nouvel État indépendant, d'une nouvelle adhésion faisant de lui un « membre » à part entière de l'Union. Dans les trois cas enregistrés (*Kenya*, *Malawi* et *Zambie*), l'ancien « membre associé » constituait un seul « territoire », et non pas un « groupe de territoires ».

152. Dans un certain nombre de cas, l'application des instruments de l'Union après l'accession à l'indépendance semble avoir été assurée par des mesures *de facto* ou intérimaires. Après l'accession à l'indépendance du *Samoa-Occidental*, l'administration de la Nouvelle-Zélande a fait savoir au Secrétariat général qu'elle continuerait à agir au nom du Samoa-Occidental pour tout ce qui concerne les télécommunications, conformément aux dispositions pertinentes d'un traité conclu entre la Nouvelle-Zélande et le Samoa-Occidental. La communication transmise par l'administration du Royaume-Uni après l'indépendance de la *Somalie* indiquait que l'une des entités constitutives (le Protectorat de la Somalie) du nouvel État indépendant cessait de faire partie du « membre » représentant l' « ensemble » des territoires britanniques d'outre-mer à compter de la date de sa fusion avec l'ancien Territoire sous tutelle de la Somalie au sein de l'État indépendant de Somalie, en dépit du fait que le Protectorat de la Somalie était lui-même devenu indépendant quelques jours avant la fusion.

153. Le libellé même des dispositions relatives à l'appartenance et à la participation qui figurent dans les conventions des télécommunications explique pourquoi c'est presque toujours par voie d'adhésion que les nouveaux États indépendants deviennent « membres » de l'Union et parties à ses instruments. Étant donné que ces dispositions sont restées pratiquement les mêmes dans toutes les conventions révisées successives, il semble qu'on puisse en conclure que l'Union n'a pas éprouvé le besoin de méthodes de participation fondées sur la succession. Les révisions de la convention tous les cinq ou six ans, et le fait que les conventions elles-mêmes prévoient une date fixe pour leur entrée en vigueur, diminuent l'utilité pratique d'une participation fondée sur la succession. Les membres, y compris les nouveaux États indépendants, sont censés ratifier chaque convention revisée ou y adhérer. Aussi le principal avantage offert par une procédure quelconque de succession, qui consisterait à assurer la continuité de la participation aux conventions, est-il considérablement limité dans le cadre de l'Union. Au plus, la participation par succession à une convention antérieurement étendue au territoire d'un nouvel État indépendant ne pourrait remplir son but que pendant une période relativement courte. Un nouvel État indépendant ratifiera de toute façon la nouvelle convention révisée, ou y adhérera. Par ailleurs, il se peut que la convention en vigueur au moment où un nouvel État indépendant décide d'exprimer son consentement à être lié soit une convention qui n'a jamais été étendue à son territoire avant son accession à l'indépendance. C'est ainsi que le *Cambodge*, le *Laos* et le *Viet-Nam* ont déposé une demande d'admission en qualité de membre au titre de la Convention d'Atlantic City de 1947, avant le dépôt par la France de l'instrument de ratification de la convention au nom du « membre » représentant l' « ensemble » de ses territoires d'outre-mer. L'adhésion du *Dahomey*, de *Madagascar*, du *Togo*, de la *Haute-Volta* et de la *Mauritanie*, de la *République démocratique du Congo* et de *Chypre* à la Convention de Genève de 1959 a eu lieu avant le dépôt des instruments de ratification de la Convention ou d'adhésion à la Convention aux noms respectivement du « membre » représentant l' « ensemble » des territoires français d'outre-mer, du membre dénommé « Congo belge et Territoire du Ruanda-Urundi » et du membre représentant l' « ensemble » des territoires britanniques d'outre-mer. L'*Algérie* a adhéré à la Convention de Genève de 1959 avant sa ratification par la France, et la *Somalie* avant que l'application n'en ait été étendue à ses entités constitutives. De la même façon, le *Burundi* et le *Rwanda*, le *Nigéria*, la *Jamaïque* et la *Trinité-et-Tobago* ont adhéré à la Convention de Genève de 1959 avant que cette convention n'ait fait l'objet d'une ratification ou d'une adhésion au nom des « membres associés » dont ces pays faisaient antérieurement partie, à savoir le « Territoire du Ruanda-Urundi », l' « Afrique-Occidentale britannique » et le « Groupe Bermudes-Caraïbes britanniques ». Il en a été de même pour la *Barbade*, la *Guyane*, le *Lesotho* et *Nauru* à l'égard de la Convention de Montreux de 1965.

154. En outre, le fait qu'il existe des « membres » de l'Union qui sont des « groupes de territoires » dont les relations internationales sont assurées par un « membre » indépendant a peut-être contribué à freiner le développement de méthodes destinées à permettre aux nouveaux États indépendants de participer par succession à l'Union

[379] Voir par exemple la communication sur l'indépendance de Zanzibar dans *Notification n° 948*, p. 2.

et à ses instruments. Il semble en effet, à la lumière des cas étudiés, que l'une des caractéristiques présentées par la pratique de la succession dans le cadre de l'Union est qu'un seul État nouvellement indépendant succède à un ancien membre non indépendant ou à une ancienne partie non indépendante qui faisait partie de l'Union ou qui avait ratifié ses instruments ou y avait adhéré. Les « groupes de territoires » jouissant du statut de « membres » ou de « membres associés » conservent leur statut respectif au sein de l'Union, quelles que soient les modifications apportées à leur composition ou à leur dénomination. De même, ces « groupes », quelles que soient les modifications qu'ils subissent, continuent à participer aux instruments de l'Union sans déposer de nouvelle ratification des instruments en question ou de nouvelle adhésion à ces instruments. C'est ainsi que les « groupes » actuellement dénommés « Ensemble des territoires représentés par l'Office français des postes et télécommunications d'outre-mer » et « Territoires d'outre-mer dont les relations internationales sont assurées par le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord » conservent leur statut de « membres » de l'Union et poursuivent leur participation aux instruments de l'Union que la France ou le Royaume-Uni ont antérieurement ratifiés en leur nom ou auxquels ils ont adhéré en leur nom, en dépit du fait qu'un grand nombre de leurs territoires constitutifs originaires ont accédé à l'indépendance et sont devenus séparément par la suite membres de l'Union et parties à ses instruments. Un « groupe de territoires » jouissant du statut de « membre » ou de « membre associé » ne cesse de participer à l'Union que : *a*) lorsque toutes ses entités constitutives accèdent à l'indépendance (« Protectorats français du Maroc et de la Tunisie », « Territoires du Ruanda-Urundi »), ou *b*) lorsque le membre indépendant de l'Union qui assure les relations internationales des territoires constitutifs donne notification officielle de la dissolution du « groupe » en question (« Afrique-Occidentale britannique », « Groupe Malaisie-Bornéo britannique », dénommé par la suite « Groupe Singapour-Bornéo britannique », « Groupe Bermudes-Caraïbes britanniques »), ou que ce membre prend une décision qui implique cette dissolution (la demande d'admission en qualité de membre associé présentée par la Belgique pour le « Territoire du Ruanda-Urundi » après l'indépendance de la République démocratique du Congo impliquait la dissolution du « membre » dénommé « Congo belge et Territoire du Ruanda-Urundi »).

155. Il existe une situation où la continuité de l'application des instruments de l'Union est assurée sur la base d'une disposition figurant dans les conventions des télécommunications, mais cette disposition [380] ne concerne que les territoires ou groupes de territoires non indépendants dont les relations internationales sont assurées par un « membre » indépendant. Cette disposition s'applique lorsqu'un territoire ou groupe de territoires non indépendant est admis en qualité de « membre associé ». Elle présuppose que l'application de la convention a été antérieurement étendue au territoire ou aux entités constitutives du groupe déposant une demande d'admission en qualité de « membre associé » par le « membre » indépendant de l'Union qui assure leurs relations internationales. Dans ces cas, et bien que les « « membres associés » de l'Union soient en principe parties aux conventions des télécommunications, la reconnaissance de leur qualité de « membres associé » prend effet à compter de la date où leur demande d'admission est agréée. L'application de la convention au territoire ou aux entités constitutives du « membre associé » admis au sein de l'Union ne requiert pas d'autre ratification ou adhésion en son nom. La convention continue à s'appliquer au territoire ou aux entités constitutives du « membre associé » en vertu de la ratification ou adhésion antérieure. C'est ainsi que la Convention d'Atlantic City de 1947 a continué à être applicable aux territoires constitutifs de trois groupes (*Afrique-Orientale britannique*, *Afrique-Occidentale britannique* et *groupe Malaisie-Bornéo britannique*) après leur admission en qualité de « membres associés », du fait de la ratification de la convention antérieurement déposée par le Royaume-Uni au nom du membre dénommé « Territoires d'outre-mer dont les relations internationales sont assurées par le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ». Il en a été de même pour le *Groupe Bermudes-Caraïbes britanniques* à l'égard de la Convention de Buenos Aires de 1952. De même, cette convention a continué à s'appliquer à un « membre associé » (*Territoire du Ruandi-Urundi*) en vertu d'une ratification antérieurement déposée par la Belgique et valable pour le membre « *Congo belge et Territoire du Ruanda-Urundi* ». Au contraire, la convention ne lui ayant pas été antérieurement étendue, le *Territoire sous tutelle de la Somalie* n'est devenu « membre associé » qu'après qu'une déclaration d'application territoriale de la Convention d'Atlantic City de 1947 a été déposée par la puissance administrante au nom du territoire. Pour les raisons déjà indiquées [381], le Gouvernement britannique et le Secrétariat général semblent avoir apprécié différemment la position du *Nyassaland* et de la *Rhodésie du Nord* vis-à-vis de l'Union lorsqu'une demande d'admission en qualité de membre associé a été présentée au nom de ces territoires par le Royaume-Uni. L'adhésion à la Convention de Genève de 1959 déposée par le Royaume-Uni au nom de la Rhodésie du Nord après l'admission de cette dernière en qualité de « membre associé » semble impliquer que, selon le Gouvernement britannique, les conditions préalables nécessaires à une pleine application de la disposition citée au début du présent paragraphe n'étaient pas remplies dans ce cas précis.

156. L'existence de « membres » représentant des « ensembles » de territoires d'outre-mer ainsi que l'élasticité et la souplesse qui marquent la composition de ces ensembles ont facilité elles aussi l'application continue des instruments de l'Union à leurs territoires constitutifs non indépendants, quelles que soient les modifications subies par les « groupes ». Le membre indépendant

[380] Convention de Montreux de 1965, art. 1er, par. 3, al. *b* (voir ci-dessus par. 9).

[381] Voir ci-dessus par. 124.

intéressé de l'Union communique au Secrétaire général les noms des territoires faisant partie du « groupe ». Ces communications sont habituellement transmises au moment du dépôt des ratifications ou adhésions faites au nom du « groupe », ou à une date ultérieure si sa composition est modifiée après la date de ce dépôt. La définition de ces « groupes » est de la compétence exclusive des « membres » indépendants de l'Union qui assurent les relations internationales de leurs territoires constitutifs. Les entités constitutives de « groupes de territoires » auxquels a été reconnu le statut de « membre associé » étaient auparavant incorporées dans des « membres » de l'Union tels que « Territoires d'outre-mer dont les relations internationales sont assurées par le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord » ou « Congo belge et Territoire du Ruanda-Urundi ». Il est arrivé au contraire, lors de la dissolution officielle de certains groupes jouissant du statut de « membre associé », que les territoires constitutifs non indépendants qui restaient aient été de nouveau incorporés dans le membre « Territoires d'outre-mer dont les relations internationales sont assurées par le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord » [cas de la *Gambie* (ancien territoire constitutif de l' « Afrique-Occidentale britannique »), de *Brunei* (ancien territoire constitutif du « groupe Singapour-Bornéo britannique »), des *Bahamas*, de la *Barbade*, des *Bermudes*, de la *Guyane britannique*, du *Honduras britannique*, des *îles Leeward* et des *îles Windward* (anciens territoires constitutifs du « Groupe Bermudes-Caraïbes britanniques »)]. Après la dissolution de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland, le Gouvernement britannique a incorporé à titre intérimaire la *Rhodésie du Nord* et le *Nyassaland* dans le « membre » de l'Union représentant l' « ensemble » de ses territoires d'outre-mer. La communication transmise par l'administration du Royaume-Uni à la suite de la fédération de l'*Érythrée* avec l'*Éthiopie* impliquait que les relations entre l'Érythrée et l'Union n'avaient pas subi d'interruption pendant la période au cours de laquelle le Royaume-Uni avait administré ce territoire. Cependant, cette communication ne précisait pas si ces relations avaient eu pour base les instruments des télécommunications antérieurement applicables à l'Érythrée, ou des instruments dont l'application avait été étendue par le Royaume-Uni au territoire ou à l' « ensemble » des territoires britanniques d'outre-mer, ou encore des arrangements temporaires *de facto*.

157. En l'absence d'un « membre » représentant l'ensemble des territoires d'outre-mer d'un « membre » indépendant de l'Union, il est arrivé que ce dernier notifie la constitution d'un « groupe » composé de lui-même et de ses territoires d'outre-mer, afin d'assurer l'application continue des instruments de l'Union à ces territoires. C'est ainsi qu'en 1950, à la suite de la création de l'État indépendant d'*Indonésie*, les *Pays-Bas* ont d'abord notifié que la Convention d'Atlantic City était « considérée comme s'appliquant » à la « Nouvelle-Guinée néerlandaise », qui faisait précédemment partie des « Indes néerlandaises », puis ont ratifié ou approuvé plusieurs instruments de l'UIT au nom d'un « groupe » composé du Royaume néerlandais métropolitain et de ses différents territoires d'outre-mer, dont la « Nouvelle-Guinée néerlandaise ».

158. Malgré tout, du fait de l'absence d'une procédure générale de succession permettant d'assurer légalement la continuité de la participation aux instruments de l'Union en cas de modification du statut d'un territoire donné, il est arrivé fréquemment que la même convention des télécommunications soit rendue successivement applicable au même territoire par le dépôt de plusieurs instruments de ratification ou d'adhésion. L'exemple le plus frappant en est l'extension de la Convention de Genève de 1959 au territoire de la *Zambie* (ancienne Rhodésie du Nord) par quatre instruments d'adhésion différents, à savoir les instruments déposés par les membres suivants, ou en leur nom : membre « Fédération de Rhodésie et du Nyassaland », membre représentant l' « ensemble » des territoires britanniques d'outre-mer (à titre intérimaire), membre associé « Rhodésie du Nord », et membre « Zambie » (en qualité d'État indépendant).

159. En ce qui concerne les règlements administratifs, les États qui ont succédé aux conventions des télécommunications semblent avoir également succédé aux signatures et aux approbations expresses des règlements y annexés qui se trouvaient en vigueur à la date de la succession. Par exemple, l'*Indonésie* a succédé au Règlement administratif primitivement annexé à la Convention d'Atlantic City de 1947 ; la *République arabe unie* a succédé au Règlement des radiocommunications et au Règlement additionnel des radiocommunications d'Atlantic City de 1947 ainsi qu'aux Règlements télégraphique et téléphonique de Paris de 1949 ; la *République-Unie de Tanzanie* a succédé au Règlement des radiocommunications de Genève de 1963 (révision partielle) [espace] ; et la *Malaisie* a continué à participer aux Règlements télégraphique et téléphonique de Genève de 1958 ainsi qu'au Règlement des radiocommunications et au Règlement additionnel des radiocommunications de Genève de 1959.

160. Pour leur part, le *Maroc* et la *Tunisie*, bien que devenus séparément, par voie d'adhésion, « membres » séparés de l'Union et « parties » séparées à la Convention de Buenos Aires de 1952, ont succédé aux Règlements télégraphique et téléphonique de Paris de 1949. Il convient de remarquer à ce sujet que les Règlements de Paris de 1949 avaient été annexés à la Convention de Buenos Aires de 1952 et approuvés séparément au nom de l'ancien Protectorat du Maroc et de l'ancien Protectorat de la Tunisie avant leur accession à l'indépendance (en dépit du fait que ces deux protectorats formaient un seul « membre » de l'Union), et que ces approbations avaient été communiquées directement au Secrétariat général par les autorités compétentes respectives des anciens protectorats. Il est arrivé parfois que les administrations territoriales de certains groupes jouissant du statut de « membre associé » transmettent directement au Secrétariat général les approbations de certains règlements administratifs, comme par exemple dans le cas de l'*Afrique-Occidentale britannique* et de l'*Afrique-Orientale britannique* à l'égard des Règlements télégraphique et téléphonique de Genève de 1958, et de

l'*Afrique-Orientale britannique* à l'égard du Règlement des radiocommunications et du Règlement additionnel des radiocommunications de Genève de 1959. Les rapports annuels n'enregistrent à propos de ces règlements aucune succession résultant de l'accession à l'indépendance d'entités constitutives de ces « groupes ». Les approbations avaient été déposées pour les « groupes », et non pas pour leurs territoires constitutifs, et avaient été transmises par les administrations territoriales des « groupes », et non pas par celles de leurs entités constitutives.

161. Bien que quelques nouveaux États indépendants aient continué à donner une approbation expresse dans le cas des règlements administratifs, les États qui ont adhéré à la Convention de Genève de 1959 ou à la Convention de Montreux de 1965 sont considérés depuis 1964 comme ayant approuvé *ipso facto* les règlements administratifs en vigueur lors de l'adhésion du pays intéressé. En conséquence, comme on l'a remarqué dans chaque cas particulier, un certain nombre des nouveaux États indépendants qui ont adhéré à l'une ou l'autre de ces conventions sont actuellement inscrits comme ayant approuvé *ipso facto* différents règlements administratifs. Mais cette pratique, qui a été introduite dans le texte même de la Convention de Montreux, ne concerne nullement la succession. Il s'agit d'une procédure générale applicable à tous les membres de l'Union, nouveaux ou anciens. Si l'on considère que tel ou tel État a approuvé *ipso facto* les règlements administratifs, c'est parce que ces derniers étaient en vigueur lors de l'adhésion de cet État à une convention des télécommunications, et non parce qu'ils ont fait l'objet d'une quelconque application antérieure au territoire de cet État avant son accession à l'indépendance ou avant son adhésion.

162. Il faut ajouter enfin que, dans l'un des cas de succession relatifs à la constitution d'une union, l'État successeur (*République arabe unie*) a succédé également aux réserves identiques formulées par ses deux prédécesseurs (Égypte et Syrie) à l'égard de la Convention de Buenos Aires. Le maintien de ces réserves était expressément stipulé dans la déclaration faite par l'État successeur en vue de définir sa position dans le cadre de l'Union.

DOCUMENT A/CN.4/229

La succession d'États en matière de traités bilatéraux : étude établie par le Secrétariat

[Texte original en anglais]
[28 mai 1970]

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes	*Pages*
NOTE		114
I. TRAITÉS D'EXTRADITION	1-149	114
Introduction	1-5	114
A. Cas d'accession à l'indépendance de territoires non métropolitains		
a) Anciens territoires non métropolitains dont le Royaume-Uni assurait les relations internationales	6-97	115
1. *Afrique du Sud, Australie, Canada* et *Nouvelle-Zélande*	6-14	115
Généralités	6-9	115
Traité de 1873 entre la Suède et la Norvège, d'une part, et le Royaume-Uni, d'autre part	10	117
Traité de 1842 entre les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni	11-14	117
2. *Irlande*	15-21	117
Généralités	15-18	117
Traité de 1901 entre la Belgique et le Royaume-Uni	19	118
Traité de 1880 entre la Suisse et le Royaume-Uni	20	118
Traité de 1842 entre les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni	21	118
3. *Inde*	22-27	118
Généralités	22	118
Traité de 1901 entre la Belgique et le Royaume-Uni	23	119
Traité de 1873 entre le Danemark et le Royaume-Uni	24	119
Traité de 1873 entre la Norvège et la Suède, d'une part, et le Royaume-Uni, d'autre part.	25	119
Traité de 1886 entre la Russie et le Royaume-Uni	26	119
Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	27	119
4. *Pakistan*	28-34	119
Généralités	28	119
Traité de 1889 entre l'Argentine et le Royaume-Uni	29-30	119
Traité de 1901 entre la Belgique et le Royaume-Uni	31	120
Traité de 1873 entre la Norvège et la Suède, d'une part, et le Royaume-Uni, d'autre part.	32	120
Traité de 1880 entre la Suisse et le Royaume-Uni	33	120
Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	34	120
5. *Ceylan*	35-39	120
Généralités	35	120
Traité de 1873 entre le Danemark et le Royaume-Uni	36	120
Traités du Royaume-Uni avec la Finlande en 1924, avec la Hongrie en 1873, avec l'Italie en 1873, et avec la Roumanie en 1893	37	120
Traité de 1873 entre la Norvège et la Suède, d'une part, et le Royaume-Uni, d'autre part.	38	121
Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	39	121

	Paragraphes	Pages
6. *Israël*	40-44	121
Généralités	40	121
Traité de 1901 entre la Belgique et le Royaume-Uni	41	121
Traité de 1876 entre la France et le Royaume-Uni	42	121
Traité de 1880 entre la Suisse et le Royaume-Uni	43	121
Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	44	121
7. *Ghana*	45-46	121
Généralités	45	121
Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	46	122
8. *Malaisie*	47-49	122
Généralités	47	122
Traité de 1911 entre la Thaïlande et le Royaume-Uni	48	122
Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	49	122
9. *Chypre*	50-51	123
Traité de 1873 entre l'Italie et le Royaume-Uni	50	123
Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	51	123
10. *Nigéria*	52-57	123
Généralités	52-53	123
Traité de 1892 entre le Libéria et le Royaume-Uni et Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	54	123
Accord de 1960 entre la République fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni et Accord de 1960 entre Israël et le Royaume-Uni	55-57	123
11. *Sierra Leone*	58-59	124
Généralités	58	124
Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	59	124
12. *République-Unie de Tanzanie*	60-66	124
Généralités	60-62	124
Traité de 1901 entre la Belgique et le Royaume-Uni	63	125
Traité de 1898 entre les Pays-Bas et le Royaume-Uni	64	125
Traité de 1880 entre la Suisse et le Royaume-Uni	65	125
Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	66	125
13. *Ouganda*	67-69	125
Généralités	67	125
Traité de 1898 entre les Pays-Bas et le Royaume-Uni	68	126
Traité de 1880 entre la Suisse et le Royaume-Uni	69	126
14. *Kenya*	70-74	126
Généralités	70	126
Traité de 1898 entre les Pays-Bas et le Royaume-Uni	71	126
Traité de 1880 entre la Suisse et le Royaume-Uni	72	126
Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	73-74	126
15. *Malawi*	75-80	127
Généralités	75	127
Traité de 1962 entre la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland et l'Afrique du Sud	76	127
Traité de 1898 entre les Pays-Bas et le Royaume-Uni	77	127
Traité de 1880 entre la Suisse et le Royaume-Uni	78	127
Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	79-80	127
16. *Malte*	81-82	127
Traité de 1873 entre l'Italie et le Royaume-Uni	81	127
Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	82	127
17. *Zambie*	83-86	128
Généralités	83	128
Traité de 1962 entre la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland et l'Afrique du Sud	84	128
Traité de 1876 entre la France et le Royaume-Uni	85	128
Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	86	128
18. *Singapour*	87-89	128
Généralités	87	128
Traité de 1873 entre l'Italie et le Royaume-Uni	88	128
Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	89	128

	Paragraphes	Pages
19. *Botswana*	90-91	129
Généralités	90	129
Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	91	129
20. *Lesotho*	92-93	129
Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	92-93	129
21. *Souaziland*	94-96	130
Généralités	94	130
Accord de 1968 entre l'Afrique du Sud et le Souaziland	95	130
Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	96	130
22. *Barbade, Birmanie, Gambie, Guyane, Jamaïque, Maurice* et *Trinité-et-Tobago*	97	130
Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique	97	130
b) Anciens territoires non métropolitains dont la France assurait les relations internationales	98-104	130
23. *Liban*	98	130
Accord provisoire de 1921 entre la Syrie et le Liban, d'une part, et la Palestine, d'autre part	98	130
24. *Tunisie*	99	130
Traité de 1876 entre la France et le Royaume-Uni	99	130
25. *Madagascar*	100-102	131
Traité de 1876 entre la France et le Royaume-Uni	100	131
Traité de 1909 entre la France et les États-Unis d'Amérique	101-102	131
26. *Côte d'Ivoire*	103	131
Traité de 1909 entre la France et les États-Unis d'Amérique	103	131
27. *Congo (République populaire du)*	104	132
Traité de 1909 entre la France et les États-Unis d'Amérique	104	132
c) Ancien territoire non métropolitain dont les Pays-Bas assuraient les relations internationales.	105-106	132
28. *Indonésie*	105-106	132
Traité de 1898 entre les Pays-Bas et le Royaume-Uni	105	132
Convention de 1887 entre les Pays-Bas et les États-Unis d'Amérique	106	132
d) Ancien territoire non métropolitain dont la Belgique assurait les relations internationales	107	132
29. *Congo (République démocratique du)*	107	132
Traité de 1894 entre l'État indépendant du Congo et le Libéria	107	132
B. Cas dans lesquels il ne s'agit pas de l'accession à l'indépendance de territoires non métropolitains		
1. *Sécession de la Finlande, 1917*	108-109	132
Convention de 1860 entre la Russie et la Suède	108	132
Traités entre la Russie et le Royaume-Uni	109	133
2. *Association de l'Islande et du Danemark, sous forme d'union personnelle, 1918 ; dissolution de l'union, 1944*	110-111	133
Généralités	110-111	133
3. *Traités de paix conclus après la première guerre mondiale, 1919*	112-125	133
a) *Autriche et Hongrie*	112-116	133
Généralités	112	133
Convention de 1911 entre l'Autriche-Hongrie et la Bulgarie	113	133
Convention de 1880 entre l'Autriche-Hongrie et les Pays-Bas	114	133
Convention de 1873 entre l'Autriche-Hongrie, d'une part, et la Suède et la Norvège, d'autre part	115	134
Convention de 1896 entre l'Autriche-Hongrie et la Suisse	116	134
b) *Tchécoslovaquie et Pologne*	117-120	134
Généralités	117-118	134
Traité entre l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne	119	135
Traité entre l'Autriche-Hongrie et la Suisse	120	135
c) *Yougoslavie*	121-125	135
Généralités	121	135

	Paragraphes	Pages
Traité de 1887 entre la Serbie et la Suisse	122	135
Convention de 1900 entre la Serbie et le Royaume-Uni	123	135
Traité de 1901 entre la Serbie et les États-Unis d'Amérique	124-125	135
4. *Annexion de l'Autriche (1938) et rétablissement d'une Autriche indépendante*	126-129	136
Généralités	126-127	136
Traités entre l'Autriche, la Hongrie et le Royaume-Uni et entre l'Allemagne et le Royaume-Uni	128	137
Traités de 1930 entre l'Autriche et les États-Unis d'Amérique et entre l'Allemagne et les États-Unis d'Amérique	129	137
5. *Création de la République arabe unie, 1958*	130-131	137
Généralités	130	137
Traité de 1874 entre l'Empire ottoman et les États-Unis d'Amérique	131	137
6. *Dissolution de la Fédération de la Rhodésie et du Nyassaland, 1963*	132-133	138
Traité de 1962 entre la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland et l'Afrique du Sud	132-133	138
Résumé	134-149	138
A. Cas d'accession à l'indépendance de territoires non métropolitains	134-145	138
B. Cas dans lesquels il ne s'agit pas de l'accession à l'indépendance de territoires non métropolitains	146-149	140

Note

En vue d'aider la Commission du droit international dans ses travaux sur la succession d'États, le Secrétariat a effectué des recherches sur le thème de la succession aux traités bilatéraux dans quelques domaines déterminés des relations entre États. La documentation réunie présente un intérêt certain pour l'étude du sujet, encore que la pratique publiée sur les traités bilatéraux ne permette pas de rédiger des études qui soient aussi complètes que celles de la série « La succession d'États aux traités multilatéraux »*. Puisqu'il s'agissait essentiellement de déterminer quelle est la pratique récente, il n'a été inclus dans l'étude qu'un petit nombre de cas plus anciens datant de la fin de la première guerre mondiale.

Le présent document rassemble des données sur la pratique touchant les traités d'extradition. Les résultats des recherches qui seront faites dans d'autres domaines choisis seront publiés dans des additifs au présent document ou feront l'objet de documents distincts. Les renseignements ont été puisés à des sources diverses, mais dans la plupart des cas il s'agit de sources officielles et directes et, quand on a eu recours à une source privée ou indirecte, la chose a été indiquée comme il convenait.

Les appellations employées dans le présent document, les dates qui y sont mentionnées et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Secrétariat de l'Organisation des Nations Unies aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays ou territoire ou quant au point de vue que les États intéressés peuvent avoir concernant tel ou tel des traités ou des accords mentionnés.

* Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 1, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et A/CN.4/200/Add.1 et 2; *ibid., 1969*, vol. II, p. 23, doc. A/CN.4/210; et p. 67 ci-dessus, doc. A/CN.4/225.

I. — Traités d'extradition

INTRODUCTION

1. Il est généralement admis aujourd'hui que le droit coutumier international n'impose pas aux États l'obligation de livrer par extradition de prétendus délinquants à un autre État qui se propose de les traduire en justice. En droit international contemporain, l'extradition est, en conséquence, essentiellement fondée sur des traités [1]. Les traités d'extradition étant, dans l'immense majorité des cas, conclus entre deux États, la présente étude ne concerne que les traités d'extradition bilatéraux.

2. Dans la plupart des cas, les traités d'extradition ont une teneur très comparable. Certaines dispositions qui varient peu et sont très largement reproduites sont devenues « des clauses types » [2]. C'est ainsi qu'un traité

[1] Toutefois, la législation interne de bon nombre d'États n'autorise pas l'extradition en l'absence de traité; en pareil cas, l'extradition peut également être fondée sur la courtoisie internationale ou accordée sous réserve de réciprocité.

[2] Exposant ses vues sur l'élaboration des règles de droit international posées par les traités bilatéraux, un auteur (Ch. de Visscher, *Théories et réalités en droit international public*, 3e éd., Paris, 1960, p. 182 et 183) a déclaré que :

« Tel est le cas des traités d'extradition qui, très généralement, sont des traités bilatéraux, mais dont certaines clauses types sont devenues des clauses de style du fait de leur grande diffusion. Leur reproduction démontre qu'elles répondent à des considérations de principe et non pas seulement à des considérations individuelles ou contingentes. A ce titre, elles peuvent donner naissance à un certain droit coutumier relativement aux questions

(Suite de la note p. 115.)

d'extradition type prévoit l'extradition de prétendus délinquants en fuite ayant fait l'objet d'une condamnation ou accusés de délits énumérés ou définis en termes généraux, et qu'il énonce habituellement un certain nombre de principes fondamentaux (non-obligation d'extrader pour infractions politiques, règle de la spécialité, règle selon laquelle on ne peut être poursuivi deux fois pour le même délit, règle de la double criminalité) et énumère certaines procédures que les parties doivent suivre. La plupart des traités d'extradition doivent être dénoncés moyennant une notification de préavis d'un an ou moins [3].

3. Un très grand nombre de traités d'extradition conclus au XIX^e^ et au XX^e^ siècle s'appliquaient, soit automatiquement soit du fait d'une extension ultérieure, aux territoires devenus plus tard États indépendants qui, au moment de la conclusion du traité, étaient des territoires dépendants des parties. En outre, les États parties aux traités d'extradition ont parfois subi des changements en ce qui concerne leur statut international (constitution d'unions ou de fédérations, sécession, annexion, rétablissement de l'indépendance, etc.) qui ont une incidence sur leur participation à ces traités.

4. Les cas réunis sont répartis en deux groupes : « cas d'accession à l'indépendance de territoires non métropolitains » dans la *section A* et « cas dans lesquels il ne s'agit pas de l'accession à l'indépendance de territoires non métropolitains » dans la *section B*. Les cas de la *section A* sont subdivisés selon l'État qui assurait les relations internationales des territoires non métropolitains au moment de leur accession à l'indépendance. Les cas entrant dans chacune de ces subdivisions sont généralement énumérés par ordre chronologique. Les cas de la *section B* sont énumérés par ordre chronologique. Les cas ont été groupés pour que le document soit plus commode à consulter, sans considération de situation particulière, quelle qu'elle soit.

5. La pratique exposée ci-après se rapporte en majeure partie à des États qui ont été créés dans des territoires placés autrefois sous administration britannique. Deux raisons essentiellement expliquent cet état de fait. Premièrement, en droit anglais — lequel a continué d'être en vigueur dans ces États pendant un certain temps au moins après leur accession à l'indépendance — ou en vertu de la législation promulguée en remplacement de ce droit, l'extradition est subordonnée à l'existence d'un traité. C'est pourquoi il est plus nécessaire dans ces États de déterminer si les traités sont encore en vigueur qu'il n'est nécessaire de le faire dans ceux où les traités ne font que compléter le pouvoir fondamental d'extrader que leur donne la législation interne (par exemple, ceux qui ont été créés dans des territoires anciennement placés sous administration française). En second lieu, pour tout un ensemble de raisons, beaucoup de pays du Commonwealth ont passé en revue l'ensemble de la législation analogue qui régit la remise des criminels en fuite entre pays du Commonwealth. D'une façon générale, après cette révision, la législation relative à ce genre d'extradition a été mise plus directement en harmonie avec celle qui a trait à l'extradition hors des limites du Commonwealth, laquelle a été, elle aussi, réexaminée. Cette révision, qui a souvent abouti à la jonction de ces deux législations, a généralement obligé les États à adopter dans leur nouvelle législation un point de vue défini quant aux traités d'extradition qu'ils appliquaient à leur territoire avant l'accession à l'indépendance.

A. — Cas d'accession à l'indépendance de territoires non métropolitains

a) Anciens territoires non métropolitains dont le Royaume-Uni assurait les relations internationales [4]

1. *Afrique du Sud, Australie, Canada* et *Nouvelle-Zélande*

6. *Généralités.* L'Afrique du Sud, l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande ont généralement affirmé qu'ils étaient liés par les traités conclus par le Royaume-Uni et applicables dans leurs territoires [5]. Ils ont également soutenu ce point de vue à propos des traités d'extradition du Royaume-Uni. C'est ainsi que l'Afrique du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont récemment pro-

(Suite de la note 2.)
qui en sont l'objet. Il reste néanmoins que la préférence très généralement donnée à la forme simplement bilatérale dénote l'intérêt politique que les États attachent à la matière de l'extradition et leur volonté de conserver à sa réglementation un caractère individualisé. »

[3] Par exemple, sur les huit « traités bipartites de date récente » compris dans l'*American Journal of International Law*, vol. 29 (1935), Supp. 1-2 (Harvard Law School, Research in International Law) « I. Extradition », app. V, p. 316 à 356, sept peuvent être dénoncés moyennant une notification de préavis de six mois alors que le huitième prévoit que la dénonciation pourra avoir lieu cinq ans après l'entrée en vigueur du traité, moyennant préavis d'un an. La législation britannique, qui s'applique dans le cas de beaucoup de traités examinés dans la présente étude, exige que les traités mis en œuvre selon les dispositions de cette législation prévoient que le préavis de dénonciation ne pourra pas être d'une durée supérieure à un an [*Extradition Act de* 1870, s. 4(1)].

[4] Le Royaume-Uni est actuellement partie à environ 44 traités d'extradition avec des pays n'appartenant pas au Commonwealth. (Voir la liste du 7 novembre 1955 dans *Parliamentary Debates*, cinquième série, vol. 545, *House of Commons*, col. *146*. Des traités ont depuis été conclus avec Israël, la République fédérale d'Allemagne et la Suède.) Les traités conclus avant 1914 (37 traités environ étaient alors en vigueur) étaient généralement applicables dans tous les territoires des parties, y compris leurs colonies et leurs possessions étrangères. Par la suite, il a été prévu dans quelques cas que les traités seraient étendus à d'autres territoires relevant de la juridiction ou bénéficiant de la protection de la Couronne britannique, par exemple les protectorats et les territoires sous mandat. Les traités conclus après 1914 étaient également applicables à « tous les dominions de Sa Majesté », les Dominions autonomes (Canada, Australie, Nouvelle-Zélande, Afrique du Sud, État libre d'Irlande et Terre-Neuve) et l'Inde constituant toutefois une exception importante. Ces pays avaient un droit séparé d'adhérer au traité et d'y renoncer par la suite. Il a été prévu à nouveau que les traités s'appliqueraient aux territoires relevant de la juridiction ou bénéficiant de la protection de la Couronne. En définitive les traités d'extradition conclus par le Royaume-Uni étaient applicables dans la plupart des territoires dont ce pays assurait les relations internationales.

[5] Voir de façon générale les listes de traités de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande (Australie, *Treaty Series*, 1956, n° 1, et Nouvelle Zélande, *Treaty Series*, 1948, n° 11) et D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law* (1967), vol. II, p. 122 à 127.

mulgué les lois en matière d'extradition (remplaçant les *Imperial Extradition Acts* de 1870 et des années suivantes) [6] qui maintiennent en vigueur dans leur droit interne les premiers Ordres-en-Conseil britanniques donnant effet aux traités d'extradition [7]. Dans une réponse qu'il a récemment faite au Parlement, le Ministre des affaires extérieures de l'Australie a déclaré que l'Australie était liée par des traités d'extradition à quarante-trois pays nommément désignés [8]. Aucun de ces traités n'a été négocié ni signé indépendamment par l'Australie. Enfin, une déclaration du Gouvernement canadien faite à l'occasion de la signature d'un traité d'extradition avec l'Autriche en 1967, comprenait le passage suivant :

Le Canada est lié à une quarantaine d'autres pays par des traités d'extradition qui tous sont, en totalité ou en partie, d'anciens traités britanniques dont le champ d'application a été étendu au Canada, au XIXe siècle ou au début du XXe siècle [9].

7. Les autres parties aux traités ont également accepté d'une manière générale cette thèse en faveur de la continuité. C'est ainsi tout d'abord que depuis 1919 des conventions complétant des traités d'extradition en vigueur ont été conclues par le Royaume-Uni avec six États : Autriche [10], Danemark [11], Hongrie [12], Islande [13], Portugal [14] et Suisse [15]. Cinq de ces conventions complémentaires ont été ouvertes à l'adhésion distincte de tout autre « membre de la communauté des nations britanniques ». Parmi ces membres figuraient l'Afrique du Sud, l'Australie, le Canada, et la Nouvelle-Zélande [16]. Sauf le Canada, ces dominions étaient à l'origine partie au sixième traité (avec le Portugal). La nature de cette faculté d'adhésion et de participation aux traités laissait clairement entendre que ces États demeuraient liés par les traités d'extradition modifiés par les conventions. La faculté d'adhérer aux traités a été exercée en plusieurs occasions [17].

8. En deuxième lieu, entre 1927 et 1937, l'Afrique du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande sont convenues avec l'autre partie que le champ d'application de plus de trente traités serait étendu à leurs territoires sous mandat [18] : Allemagne, Autriche, Belgique, Bolivie, Chili, Colombie, Cuba, Danemark, El Salvador, Équateur, Espagne, Grèce, Guatemala, Haïti, Hongrie, Islande, Libéria, Luxembourg, Monaco, Nicaragua, Norvège, Panama, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Portugal, Roumanie, Saint-Marin, Suisse, Thaïlande et Yougoslavie [19]. Cette mesure partait également du principe que les

---

[6] Étant donné qu'un traité ne devient généralement pas partie intégrante de la législation interne des pays du Commonwealth, il a été nécessaire d'adopter des mesures législatives pour donner effet aux traités d'extradition. On peut diviser ces mesures en trois groupes : *a*) les *Extradition Acts* de 1870-1935 (Royaume-Uni) [applicables seulement dans les dominions de Sa Majesté] et les Ordres-en-Conseil pris en vertu de ces lois ; *b*) les lois promulguées par les législatures des possessions britanniques et apportant seulement des modifications de détail à la législation de l'Empire; et *c*) des textes législatifs habituellement intitulés *Fugitive Criminals Surrender Ordinances* promulgués par les législatures des territoires bénéficiant de la protection ou relevant de la juridiction britannique.

Aux termes de ces dispositions législatives, l'arrestation de suspects et leur remise à un État étranger demandant leur extradition dépendent tout d'abord des arrangements pris pour l'extradition et, en second lieu, de la promulgation d'un Ordre-en-Conseil faisant application de l'*Extradition Act* à ces arrangements. En conséquence, des arrêtés ont été pris en vertu de ces dispositions législatives pour tous les traités d'extradition. Ces arrêtés avaient le même champ d'application géographique que les traités qu'ils appliquent.

Jusqu'à une date récente, l'extradition dans les pays du Commonwealth reposait sur des bases fort différentes : elle dépendait de textes législatifs qui différaient sur de nombreux points importants de la législation relative à l'extradition. Le texte fondamental était le *Fugitive Offenders Act* de 1881 et de 1915 (Royaume-Uni) qui était applicable, tout comme les *Extradition Acts*, dans les dominions de Sa Majesté. Il pouvait également être applicable dans tout lieu situé en dehors des dominions et sur lequel « Sa Majesté a juridiction » ; en fait, cette loi a été étendue à la plupart des États protégés, des protectorats et des territoires sous mandat britannique en Afrique, au Moyen-Orient et dans le Pacifique.

En 1966, les Ministres de la justice du Commonwealth, tenant compte des changements intervenus dans la composition du Commonwealth, ont institué un régime d'extradition des délinquants en fuite dans le Commonwealth (Royaume-Uni, Cmnd. 3008). En vertu de ce régime, la législation pertinente assimile habituellement l'extradition du Commonwealth à l'extradition de l'étranger, soit complètement, soit en grande partie, avec, en général, une exception importante, à savoir qu'aucun accord d'extradition n'est nécessaire pour l'extradition du Commonwealth.

[7] *Extradition (Foreign States) Act de* 1966, s.9(1) [Australie] ; *Extradition Act de* 1965, s.21 et *Extradition Amendment Act de* 1967, s.2 (relatif aux États-Unis d'Amérique) [Nouvelle-Zélande] ; et *Extradition Act de* 1962, s.2(4) [Afrique du Sud]. Voir également les listes de traités australiens et néo-zélandais et pour le Canada. Département des affaires extérieures, *Treaties and Agreements affecting Canada in force between His Majesty and the United States of America with subsidiary documents 1814-1925* (1927), p. 18, 73 et 163 et les exposés récemment parus dans l'*Annuaire canadien de droit international*, vol. 4 (1966), p. 286 et 287 et vol. 5 (1967), p. 273 et 274.

[8] Australie, *1966 Parliamentary Debates, House of Representatives*, n° 10, p. 498. Voir également Ivan A. Shearer, « Extradition and Asylum in Australia », dans D. P. O'Connell (éd), *International Law in Australia* (1965), p. 558, 560 et 561, 583 et 584, 595.

[9] *Annuaire canadien de droit international*, vol. 6 (1968), p. 269. Voir également les références aux traités avec le Mexique et les États-Unis d'Amérique, *ibid.*, p. 267 à 269 et 306.

[10] SDN, *Recueil des Traités*, vol. CLXV, p. 373. Le traité origina a été remis en vigueur aux termes du Traité de Saint-Germain-en-l Laye, qui a suivi la première guerre mondiale.

[11] *Ibid.*, vol. CLXIX, p. 337.

[12] *Ibid.*, vol. CLXXXI, p. 337. Le traité original a été remis en vigueur aux termes du Traité de Trianon, qui a suivi la première guerre mondiale.

[13] *Ibid.*, vol. CLXCVIII, p. 147. Il est déclaré dans une liste des traités de l'Islande publiée en 1964 que l'Islande considère que le traité de 1873 entre le Danemark et le Royaume-Uni est encore en vigueur en ce qui concerne l'Australie, le Canada et la Nouvelle-Zélande (voir par. 111 ci-après).

[14] *Ibid.*, vol. CXLI, p. 267.

[15] *Ibid.*, vol. CLXIII, p. 103.

[16] L'État libre d'Irlande (voir ci-dessous par. 18) et Terre-Neuve étaient alors les autres membres.

[17] Voir, par exemple, les listes de traités de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

[18] Dans quelques cas, les traités ont également été étendus aux territoires sous mandat de l'autre partie.

[19] SDN, *Recueil des Traités*, vol. LXXXIII, p. 495, 385, 473 et 485 ; vol. CX, p. 401 ; vol. CXXVI, p. 201 ; vol. LXIX, p. 135 ; vol. LXXXVIII, p. 404 (et voir également vol. CLXXXIV, p. 437) ; vol. CVII, p. 557 ; vol. C, p. 268 ; vol. LXXXIII, p. 513 ; vol. XCII, p. 420 ; vol. LXXXIII, p. 465 ; vol. LXXXVIII, p. 400 ; vol. LXIX, p. 135 ; vol. LXXXIII, p. 477 ; vol. LXIX, p. 127 (voir également vol. CXCXI, p. 219) ; vol. CXXI, p. 39 ; vol. LXIX, p. 131 ; vol. LXXXVIII, p. 410 ; vol. XCII, p. 427 ; vol. LXXXIII, p. 505, 509 et 500 ; vol. CLVI, p. 282 ; vol. LXXXIII, p. 480 ; vol. CLVI, p. 377 ; vol. LXXXIII, p. 469 ; vol. XCII, p. 432 ; vol. LXXXII, p. 516 et 490.

traités demeuraient en vigueur pour l'Afrique du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande [20].

9. En outre, certains des traités ont été invoqués dans la pratique [21].

10. *Traité de 1873 entre la Suède et la Norvège, d'une part, et le Royaume-Uni, d'autre part* [22]. En 1950 et 1951, la Suède a dénoncé le Traité d'extradition conclu à Stockholm le 26 juin 1873 entre la Grande-Bretagne, la Suède et la Norvège (traité qui avait conservé force obligatoire à l'égard de la Suède et de la Norvège après la scission de leur Union en 1905), et la Déclaration additionnelle du 2 juillet 1907 [23], adressant une notification en ce sens au Royaume-Uni ainsi qu'au Canada, à la Nouvelle-Zélande, à l'Afrique du Sud et à l'Australie [24]. La législation interne pertinente a été abrogée en conséquence [25].

11. *Traité de 1842 entre les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni* [26]. A trois reprises depuis 1919, le Canada et les États-Unis ont modifié, en ce qui concerne leurs relations réciproques, l'article du Traité Webster-Ashburton de 1842 qui réglemente l'extradition [27], en stipulant que chacun de ces amendements constituait partie intégrante des traités antérieurs.

12. La Haute Cour de l'Ontario a décidé en 1953 que la promulgation du Statut de Westminster de 1931 (qui écartait les dernières limitations externes au pouvoir législatif du Canada) ne concernait par l'article du Traité de 1842 relatif à l'extradition. Ce dernier restait donc en vigueur entre le Canada et les États-Unis [28].

13. Le Traité d'extradition de 1931 entre les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni, qui s'applique également aux territoires dont le Royaume-Uni assure les relations internationales, dispose que ce traité remplace les traités d'extradition antérieurs, mais prévoit que « dans le cas de chacun des Dominions et de l'Inde... ces dispositions [des traités antérieurs] resteront en vigueur », à moins que ces États adhèrent au Traité de 1931 ou négocient un traité différent [29]. En effet, l'Afrique du Sud (qui n'avait pas adhéré à la Convention de 1931) a négocié un accord de ce genre en 1947. Le nouvel accord stipule que le Traité de 1842 (dans la mesure où il s'applique à l'extradition) et ses amendements subséquents cesseront d'avoir effet entre l'Afrique du Sud et les États-Unis d'Amérique à la date de l'entrée en vigueur du nouveau traité [30].

14. De même, lorsqu'en janvier 1970 la Nouvelle-Zélande et les États-Unis ont signé un nouveau traité d'extradition, il a été stipulé que ce dernier remplaçait le Traité de 1842 et ses amendements subséquents [31].

2. *Irlande* [32]

15. *Généralités.* En 1933, le Premier Ministre de l'État libre d'Irlande, ministre des affaires étrangères, déclarait au cours d'un exposé général sur la position de l'État irlandais à l'égard des traités conclus par le Royaume-Uni :

> Il incombe au nouvel État de faire savoir s'il accepte ou non les obligations découlant de chacun des traités conclus par l'ancien État, soit par une déclaration formelle, soit par l'attitude qu'il adopte, en tenant compte des considérations d'ordre politique qui s'imposent. Notre pratique a été d'accepter la situation créée par les conventions et traités commerciaux et administratifs conclus par l'ancien Royaume-Uni, jusqu'à ce que les différents traités et conventions viennent à expiration ou soient amendés. Nous avons alors saisi l'occasion, le cas échéant, de conclure des engagements séparés avec les États intéressés [33].

16. En 1965, le Parlement irlandais a adopté une nouvelle loi sur l'extradition [34] remplaçant la législation

---

[20] Voir également la résolution du 15 septembre 1925 du Conseil de la Société des Nations (SDN, *Journal officiel, 1925*, n° 10, p. 1363), par laquelle le Conseil priait les Puissances mandataires ainsi que tous les États qui ont conclu avec les Puissances mandataires des conventions ou traités particuliers de vouloir bien convenir si possible que le bénéfice de ces conventions ou traités sera étendu aux territoires sous mandat.

[21] Par exemple : *Re Stegeman* (1966) 58 *Dominion Law Reports* (2d) 415 ; *United States* c. *Novick* (1960) 33 Can. Cr.R.401 ; *International Law Reports*, vol. 32, p. 275 (demandes des États-Unis) ; *United States ex rel. Rauch* c. *Stockinger* (1969) 269 F. 2d 681 ; 361 U.S. 913 (demande du Canada).

[22] Voir *British and Foreign State Papers*, vol. 63, p. 175 ; également dans de Martens, *Nouveau Recueil général de traités*, 2e série, t. I, p. 570 (en anglais seulement).

[23] *British Foreign and State Papers*, vol. 100, p. 572.

[24] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 133, p. 380 ; vol. 200, p. 360.

[25] Royaume-Uni, *Statutory Instruments, 1951*, vol. I, n° 1384, p. 781 ; 1953, Part I, n°s 1220, p. 831 et 1221, p. 832.

[26] Voir *British and Foreign State Papers*, vol. 30, p. 360 ; également de Martens, *Nouveau Recueil général de traités*, t. III, p. 456 (en anglais seulement).

[27] Pour la liste des traités et conventions en vigueur entre le Canada et les États-Unis d'Amérique relativement à l'extradition, voir Canada, *Recueil des traités*, 1952, n° 12. Voir aussi la proposition faite par M. McKenzie King, premier ministre du Canada, tendant à faire approuver l'amendement de 1925 par la Chambre des communes [*Documents on Canadian Foreign Policy 1917-1939*, édité par W. A. Ridell (1962), p. 724 et 725] ; voir également États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1970), p. 37.

[28] D'après O'Dell et Griffen (1953) 3 *Dominion Law Reports*, 207 ; *International Law Reports*, vol. 19 (1952), p. 40.

[29] SDN, *Recueil des Traités*, vol. CLXIII, p. 59.

[30] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 148, p. 85. D'après le Gouvernement sud-africain, le fait que l'Afrique du Sud ait cessé d'être une monarchie et soit devenue une république n'affecte pas les traités qui lient ce pays, et en particulier les traités d'extradition [voir les déclarations du Ministre de la justice concernant les articles 107 et 112 de la Constitution républicaine dans Afrique du Sud, *House of Assembly Debates*, 1962, vol. 4, col. 5557, ainsi que *Debates of the Senate*, 1962, Second session (*first senate*) col. 2296].

[31] Nouvelle-Zélande, Ministère des affaires extérieures, communiqué de presse du 9 janvier 1970 et États-Unis d'Amérique, *Department of State Bulletin*, vol. 62, p. 129.

[32] L'Accord du 6 décembre 1921 entre l'État libre d'Irlande et le Royaume-Uni prévoyait que l'Irlande aurait, dans la communauté des nations connue sous le nom d'Empire britannique, le même statut constitutionnel que le Canada, l'Australie, la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud (SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXVI, p. 9). Également *ibid.*, vol. XXVII, p. 449 et 450. Le cas de l'Irlande est examiné dans cette section par souci de commodité.

[33] Irlande, *Parliamentary Debates, Official Reports*, vol. 48, 1933, col. 2058-2059, cité par O'Higgins dans « Irish Extradition Law and Practice », *British Year Book of International Law*, vol. 34, 1958, p. 297.

[34] Étudié par O'Higgins dans *International and Comparative Law Quaterly*, vol. 15 (1966), p. 369.

impériale sur l'extradition et les délinquants en fuite. Cette loi dispose que tout arrêté pris en vertu de l'*Extradition Act* de 1870 (donnant effet à un traité britannique), lorsqu'il est en vigueur au moment où la nouvelle loi prend effet, restera en vigueur jusqu'au 1er janvier 1972, excepté s'il a été abrogé avant cette date [35]. Entre 1921, date de l'indépendance du pays, et 1965, date d'adoption de la loi, l'Irlande n'avait négocié aucun nouveau traité d'extradition, mais avait adhéré (avec d'autres dominions britanniques) à un certain nombre de traités d'extradition conclus par le Royaume-Uni après 1921 [36].

17. Quarante-trois traités d'extradition s'appliquaient à l'Irlande immédiatement avant son indépendance [37]. En 1957-1958, un auteur s'est livré à une enquête auprés des 43 États intéressés. Sur les onze États qui ont exprimé une opinion sur le maintien en vigueur des traités en ce qui concerne l'Irlande, trois États (Équateur, Luxembourg et Hongrie) semblaient considérer que ces traités étaient en vigueur, un État (Suède) avait formellement dénoncé à l'égard de l'Irlande le traité qui le concernait, deux États (Autriche et Suisse) semblaient pencher vers le maintien en vigueur des traités à condition que l'Irlande déclare accepter de se considérer liée par ces derniers, et cinq États (Cuba, Danemark, Guatemala, Italie et Pays-Bas) estimaient que l'Irlande n'était pas liée par ces traités. Deux de ces cinq États (Italie et Pays-Bas) semblaient être d'avis que, si elle le désirait, l'Irlande pouvait maintenir la validité des traités en faisant une déclaration à cet effet.

18. En outre, comme on l'a déjà noté [38], plusieurs conventions complétant les traités britanniques d'extradition antérieurs à 1921 étaient ouvertes à l'adhésion des autres membres du Commonwealth britannique. Étant donné que l'Irlande était elle-même membre du Commonwealth à l'époque considérée [39], et qu'il eût été manifestement inutile qu'elle devînt partie seulement à une convention complétant un traité, la possibilité de sa succession aux traités initiaux semble avoir été admise par les auteurs des conventions qui complétaient des traités. En fait, l'Irlande ne paraît pas avoir jamais adhéré à des conventions de ce genre [40].

19. *Traité de 1901 entre la Belgique et le Royaume-Uni* [41]. La Belgique a invoqué ce traité. Le Gouvernement irlandais n'a pas nié l'applicabilité générale du traité et a invoqué l'article 7, qui exempte de livrer les personnes accusées de délits politiques [42].

20. *Traité de 1880 entre la Suisse et le Royaume-Uni* [43]. L'Irlande a invoqué ce traité [44].

21. *Traité de 1842 entre les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni* [45]. L'Irlande a invoqué ce traité, qui est enregistré sous ce nom dans États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* [46].

3. *Inde*

22. *Généralités.* La plupart des traités d'extradition conclus par le Royaume-Uni s'appliquaient également à l'Inde. En 1956, en réponse à une question posée au Parlement, le Premier Ministre et Ministre des affaires extérieures, déposait une « liste de traités d'extradition avec des pays étrangers, conclus par le Gouvernement britannique au nom de l'Inde avant son indépendance et encore en vigueur ». Cette liste comprenait des traités conclus avec 45 pays étrangers [47]. La question a été de nouveau soulevée pendant l'examen du projet de loi sur l'extradition (*Extradition Bill*), en 1961 et 1962, le Ministre de la justice soutenant de nouveau, malgré certains arguments contraires, que les traités britanniques d'extradition restaient en vigueur [48]. En conséquence, l'alinéa *d* de l'article 2 de l'*Extradition Act* de 1962 [49] est ainsi rédigé :

> L'expression « traité d'extradition » désigne tout traité ou accord conclu entre l'Inde et un État étranger relatif à l'extradition des malfaiteurs fugitifs, et s'applique à tout traité ou accord relatif à l'extradition des malfaiteurs fugitifs conclu avant le 15 août 1947, auquel l'Inde est partie ou par lequel elle est liée.

La loi de 1962 s'applique également à tous les pays du Commonwealth, comblant ainsi une lacune signalée par la Cour suprême de l'Inde dans une décision où elle indiquait que, à partir du moment où l'Inde était devenue « République démocratique souveraine », la partie II du *Fugitive Offenders Act* de 1881 (Royaume-Uni) avait cessé de lui être applicable [50].

---

[35] Les deux premiers arrêtés pris en vertu de cette loi se rapportent à la Convention européenne sur l'extradition ; ils ne contiennent pas de référence explicite aux traités bilatéraux antérieurs qui ont été remplacés par cette convention (Irlande, *Iris Oifigiùil*, 1966, n° 73, p. 958 à 962 ; et 1967, n° 24, p. 268 à 277).

[36] SDN, *Recueil des Traités*, vol. XLV, p. 162 et 172 ; vol. LXX, p. 395 ; vol. LXIX, p. 106 ; vol. LXXXIII, p. 421.

[37] Voir O'Higgins, *loc. cit.*, note 33 ci-dessus, p. 274, 296 à 300, 306 à 311.

[38] Voir ci-dessus par. 7.

[39] Voir l'Accord de 1921 mentionné dans la note 32 ci-dessus ; voir aussi la définition de la Constitution de 1922 : « L'État libre d'Irlande est membre de la communauté des nations composant le British Commonwealth of Nations » ; voir enfin, l'adhésion de l'Irlande aux traités d'extradition conclus après 1921, comme étant l'un des six « dominions autonomes ».

[40] Voir O'Higgins, *loc. cit.*, note 37 ci-dessus.

[41] *British and Foreign State Papers*, vol. 94, p. 7 et G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 2e série, t. XXX, p. 617. Pour les amendements, voir *British and Foreign State Papers*, vol. 100, p. 472 et vol. 104, p. 131.

[42] Voir O'Higgins, *loc. cit.*, note 37 ci-dessus.

[43] *British Foreign and State Papers*, vol. 71, p. 54 et G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 2e série, t. VIII, p. 673. Pour l'amendement, voir *British Foreign and State Papers*, vol. 97, p. 92.

[44] Voir O'Higgins, *loc. cit.*, note 37 ci-dessus.

[45] Voir ci-dessus note 26.

[46] (1970), p. 117, et O'Higgins, *loc. cit.*, note 37 ci-dessus.

[47] Inde, *Lok Sabha Debates*, 12e session, 1956, vol. II, n° 21, Ire part., col. 1143 ; et append. IV, annexe n° 42. Voir également Association de droit international, *The Effect of Independence on Treaties* (1965), p. 109.

[48] Inde, *Lok Sabha Debates*, 14e session, 1961, vol. LVI, n° 8, col. 2845-2880 ; 1962, 3e série, vol. VI, n° 2, col. 465-534 ; n° 3, col. 697-711.

[49] Étudié par Saxena dans *The International and Comparative Law Quarterly*, vol. 13 (1964), p. 116.

[50] *The State of Madras* v. *Menon and another* (1954), *All India Reporter*, Cour suprême 517 ; *International Law Reports*, vol. 21 (1954), p. 46 et 47. La partie II de la loi de 1881 établissait une procédure sommaire pour la remise des fugitifs entre groupes de possessions contiguës. En l'espèce, Singapour réclamait l'extradition d'un de ses ressortissants.

23. *Traité de 1901 entre la Belgique et le Royaume-Uni* [51]. Par un échange de notes des 3 août et 6 novembre 1954, les Gouvernements belge et indien se sont mis d'accord pour considérer que leurs rapports en matière d'extradition étaient régis par le Traité de 1901 entre la Belgique et le Royaume-Uni, tel qu'il avait été modifié en 1907 et 1911 [52].

24. *Traité de 1873 entre le Danemark et le Royaume-Uni* [53]. L'Islande et l'Inde considèrent l'une et l'autre que ce traité est en vigueur entre elles [54].

25. *Traité de 1873 entre la Norvège et la Suède, d'une part, et le Royaume-Uni, d'autre part* [55]. La Suède a en 1951 avisé l'Inde, entre autres décisions, de l'abrogation de ce traité d'extradition. Aux termes du traité, cet avis prenait effet à l'expiration d'un délai de six mois [56].

26. *Traité de 1886 entre la Russie et le Royaume-Uni* [57]. Dans une affaire survenue peu après l'entrée en vigueur de l'*Indian Act* de 1962 — la demande d'extradition d'un certain Tarasov par l'URSS [58] — aucun des deux États n'a apparemment fait mention du Traité anglo-russe de 1886 : le magistrat, qui a refusé d'accorder l'extradition, a considéré que cette affaire n'était régie par aucune disposition d'un traité en vigueur. Ce traité figurait pourtant dans la liste établie par l'Inde en 1956 [59], bien qu'il n'ait pas figuré dans les listes établies en 1955 par le Royaume-Uni [60], en 1962 par la Sierra Leone [61], en 1966 par l'Australie [62] et en 1966 par l'Ouganda [63].

27. *Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique* [64]. Le traité susvisé figure sous la rubrique « Inde » dans États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force*, qui reproduit également les dispositions pertinentes de la *Schedule to the Indian Independance (International Arrangements) Order* de 1947 [65].

4. *Pakistan*

28. *Généralités.* Le Pakistan a adressé des notes à trois États au moins (Argentine, Belgique et Suisse) au sujet des traités d'extradition britanniques qui s'appliquaient à l'Inde avant sa division.

29. *Traité de 1889 entre l'Argentine et le Royaume-Uni* [66]. Selon le Gouvernement argentin :

2. Il a été convenu avec le Gouvernement du Pakistan en 1953 que le traité d'extradition signé avec le Royaume-Uni en 1889 serait considéré comme étant en vigueur en ce qui concerne les relations entre l'Argentine et le Pakistan. Il convient toutefois de préciser que le Ministère des affaires étrangères de l'Argentine avait auparavant, en 1952, fait savoir à l'ambassade de la République à Washington que le traité d'extradition conclu entre la République Argentine et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord ne pouvait être considéré comme étant en vigueur en ce qui concerne le Pakistan puisque ce dernier était devenu un État indépendant. L'année suivante, le Gouvernement pakistanais a prié le Gouvernement argentin de revoir le point de vue qu'il avait exprimé au sujet de la validité du traité d'extradition. Le Gouvernement argentin a considéré que cette démarche était motivée par le désir de maintenir en vigueur le traité en question en ce qui concerne le Pakistan et la République Argentine. Le principe qui a commandé l'attitude du Ministère des affaires étrangères de l'Argentine était que le Gouvernement du nouvel État indépendant du Pakistan devait pouvoir prendre les initiatives qui lui paraissaient appropriées en la matière.

30. En réponse à une demande antérieure du Pakistan, l'auteur de la note du Gouvernement argentin a déclaré notamment :

J'ai le plaisir de vous informer que, dans la mesure où la note verbale en question traduit le désir de maintenir en vigueur entre la République Argentine et le Pakistan le traité concernant l'extradition réciproque des criminels fugitifs, le gouvernement n'y voit aucune objection.

A son tour, le Pakistan a répondu en ces termes :

J'ai été particulièrement satisfait d'apprendre, à la lecture de votre note, que le Gouvernement de la République Argentine ne voit aucune objection au maintien en vigueur entre la République Argentine et le Pakistan du traité précité... [67].

---

[51] Voir ci-dessus note 41.

[52] *Moniteur belge*, 26 février 1955, p. 967. Par la suite, le Traité de 1901 a été modifié pour ce qui est des rapports entre la Belgique et l'Inde : échanges de notes du 30 mai et du 30 décembre 1958, *ibid.*, 14 mars 1959, p. 1866. Aucun de ces deux échanges de notes n'a été enregistré conformément à l'Article 102 de la Charte; voir par. 31 ci-après. Les parties n'ont pas non plus mentionné dans ces échanges de notes les amendements apportés au Traité de 1901, en 1923 et 1928, aux termes desquels les dispositions du traité avaient été étendues au Congo belge et au Rwanda-Urundi.

[53] *British Foreign and State Papers*, vol. 63, p. 5.

Voir ci-dessous par. 111.

Voir ci-dessus note 22.

Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 200, p. 360.

[7] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, III, p. 525.

[8] « The Tarasov Extradition Case », dans *The Indian Journal of International Law*, vol. 3 (1963), n° 3, p. 323; Saxena, « Extradition of a Soviet Sailor » dans *American Journal of International Law*, vol. 57 (1963), p. 883.

[59] La liste de l'Inde comprend également le Traité de 1842 avec les États-Unis (qui a été remplacé par le Traité de 1931 également mentionné), le Traité de 1873 avec l'Autriche, le Traité de 1872 avec le Brésil et le Traité de 1872 avec l'Allemagne. Aucun d'entre eux ne figure dans les listes du Royaume-Uni, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande.

[60] Réponse écrite du Secrétaire d'État aux affaires étrangères le 7 novembre 1955, *Parliamentary Debates*, cinquième série, vol. 545, *House of Commons* col. *146*. Cf. le projet de Traité général proposé entre l'URSS et le Royaume-Uni, 1924, art. 3, iii) dans Royaume-Uni, *Command Papers* 2215.

[61] Voir ci-dessous par. 58.

[62] Voir ci-dessus par. 6. Voir aussi les commentaires de I. A. Shearer sur l'affaire Viks (voir D. P. O'Connell, éd., *International Law in Australia*, 1965, p. 584).

[63] Voir ci-dessous par. 67. Les États-Unis ont considéré aussi le traité d'extradition conclu avec la Russie en 1887 comme caduc; voir États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force..., on December 31, 1941* (1944), p. 93, ainsi que *Department of State Bulletin*, vol. 16 (1947), p. 212; voir également M. M. Whiteman, *Digest of International Law*, vol. 6, p. 733, et États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1970), p. 226.

[64] SDN, *Recueil des Traités*, vol. CLXIII, p. 59.

[65] États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1970) p. 106 et 108. Pour la *Schedule* en question, se reporter également à Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente E/F. 68.V.5), p. 138.

[66] Voir *British Foreign and State Papers*, vol. 81, p. 1305; également G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 2e série, t. XX, p. 193 (en anglais seulement).

[67] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 6 à 8.

31. *Traité de 1901 entre la Belgique et le Royaume-Uni* [68]. Dans sa note à la Belgique, le Pakistan déclarait :

Depuis la division de l'Inde en 1947, l'observation dudit traité incombe aussi au Gouvernement du Pakistan qui voudrait savoir si le Gouvernement belge considère que les dispositions dudit traité, tel qu'il a été complété par la Convention du 5 mars 1907 et modifié par celle du 3 mars 1911, lie la Belgique et le Pakistan [69].

(Le Traité de 1901 a par la suite été modifié en 1923 et 1928 par des instruments étendant au Congo belge et au Rwanda-Urundi les dispositions des Conventions d'extradition en vigueur entre le Royaume-Uni et la Belgique [70]. Ces instruments s'appliquaient à l'Inde, mais ils n'ont pas été mentionnés par le Pakistan dans la note susvisée.) Dans sa réponse, la Belgique a indiqué que

le Gouvernement belge estime que la Convention en matière d'extradition conclue le 29 octobre 1901 entre la Belgique et la Grande-Bretagne ainsi que les Conventions additionnelles à ladite Convention en date des 5 mars 1907 et 3 mars 1911 peuvent être considérées comme étant applicables dans les rapports sur la matière entre la Belgique et le Pakistan, étant donné que les deux Gouvernements se montrent d'accord à ce sujet.

La présente note et celle prérappelée de la Légation constateront cet accord [71].

Le Gouvernement belge a, conformément à l'Article 102 de la Charte, enregistré cet échange de notes comme constituant, entre la Belgique et le Pakistan, un arrangement qui est entré en vigueur le 20 février 1952, date de la réponse de la Belgique. L'année suivante, un autre échange de notes, constituant également un arrangement, a étendu au Congo belge et au Rwanda-Urundi les dispositions de l'Arrangement concernant l'extradition récemment conclu entre la Belgique et le Pakistan [72].

32. *Traité de 1873 entre la Norvège et la Suède, d'une part, et le Royaume-Uni, d'autre part* [73]. La Suède a avisé le Pakistan en 1952 de l'abrogation de ce traité [74]. Aux termes dudit traité, cet avis a pris effet à l'expiration d'un délai de six mois.

33. *Traité de 1880 entre la Suisse et le Royaume-Uni* [75]. Par un échange de notes en date du 11 décembre 1954 et du 28 novembre 1955, la Suisse et le Pakistan sont convenus que le Traité d'extradition de 1880 entre la Suisse et le Royaume-Uni, tel qu'il a été modifié le 29 juin 1904, ainsi que la Convention additionnelle du 19 décembre 1934, continueraient d'être appliqués en ce qui concerne les relations entre le Pakistan et la Suisse [76].

34. *Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique* [77]. Ce traité figure sous la rubrique « Pakistan » dans « États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* » qui reproduit également les dispositions pertinentes de l'*Indian Independence (International Arrangements) Order* de 1947 [78].

5. *Ceylan*

35. *Généralités.* A la fin de 1968, les *Imperial Extradition Acts* et le *Fugitive Offenders Act* de 1881 étaient encore en vigueur à Ceylan [79]. La seule mesure d'application enregistrée récemment est l'*Extradition (India) Act* de 1954 qui rend applicable à l'Inde le *Fugitive Offenders Act* de 1881 dans la mesure où celui-ci fait partie de la législation de Ceylan, en vertu de la fiction selon laquelle toute mention d'une région des dominions de Sa Majesté concernerait notamment le territoire de la République indienne [80].

36. *Traité de 1873 entre le Danemark et le Royaume-Uni* [81]. Ceylan et l'Islande considèrent l'une et l'autre que ce traité est en vigueur entre elles [82].

37. *Traités du Royaume-Uni avec la Finlande en 1924* [83], *avec la Hongrie en 1873* [84], *avec l'Italie en 1873* [85] *et avec la Roumanie en 1893* [86]. Les traités de paix signés le 10 février 1947 ont conféré aux Puissances alliées et associées le droit d'aviser les États anciennement ennemis des traités bilatéraux qu'ils souhaitent remettre en vigueur. Ceylan, qui n'a obtenu son indépendance que le 4 février 1948, n'était pas signataire de ces traités. Néanmoins, le 13 mars 1948, les ambassadeurs du Royaume-Uni auprès de la Finlande, de la Hongrie, de l'Italie et de la Roumanie, agissant sur instructions du Gouvernement de Sa Majesté à Ceylan, ont fait connaître le désir qu'avait ce gouvernement de mettre ou de remettre en vigueur plusieurs traités et accords qui s'appliquaient à Ceylan au début des hostilités [87]. Au nombre de ces traités figurait le Traité d'extradition et la déclaration

---

[68] Voir ci-dessus note 41.

[69] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 133, p. 201.

[70] SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXII, p. 375 et vol. LXXXIII, p. 385.

[71] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 133, p. 203.

[72] *Ibid.*, vol. 173, p. 408.

[73] Voir ci-dessus note 22.

[74] Voir ci-dessus note 56.

[75] *British Foreign and State Papers*, vol. 71, p. 54 et vol. 97, p. 92 ; SDN, *Recueil des Traités*, vol. CLXIII, p. 103.

[76] Suisse, *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse, Nouvelle série, 1955*, p. 1168.

[77] Voir ci-dessus note 29.

[78] États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force*, (1970), p. 174 et 175. Pour l'ordonnance, voir Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 138.

[79] *The Legislative Enactments of Ceylon, 1956*, éd. rev. (1958), chap. 47 et 48, et *Supplements*. Voir également *In re Chockalingam Chettier*, 47 *All India Reporter* (Madras) 548 (1960), annoté dans *American Journal of International Law*, vol. 57, p. 937.

[80] *The Legislative Enactments of Ceylon, 1956*, éd. rev. (1958), chap. 48. Il est constamment question dans le *Fugitive Offenders Act* de la remise des fugitifs dans les dominions de Sa Majesté. Étant donné que l'Inde est devenue une république on pouvait soutenir que cette loi ne s'appliquait plus à l'Inde. La Cour suprême indienne s'est prononcée en ce sens dans *The State of Madras* v. *Menon and another* (voir ci-dessus note 50) en ce qui concerne la partie II de la loi, qui était applicable entre l'Inde et Ceylan.

[81] Voir ci-dessus note 53.

[82] Voir ci-dessous par. 111.

[83] SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXXIV, p. 79.

[84] Voir *British Foreign and State Papers*, vol. 73, p. 213. Voir aussi G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 2e série, t. I, p. 527 (en anglais et allemand seulement).

[85] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 104, p. 48 et 60 (traduction française, p. 62 et 69).

[86] *Ibid.*, p. 132 et 154 (traduction française, p. 146 et 156).

[87] *Ibid.*, vol. 104, p. 29, 35, 41 et 117.

de 1873 avec l'Italie, le Traité d'extradition de 1893 (modifié en 1894) avec la Roumanie, le Traité d'extradition de 1924 avec la Finlande et le Traité d'extradition de 1873 (tel qu'il a été modifié en 1936 et 1937) avec la Hongrie. Chaque note se terminait en ces termes :

le Gouvernement de Ceylan se réserve le droit d'entamer des négociations en vue de modifier ou d'abroger ces traités et accords, étant donné qu'ils ont été signés avant que Ceylan ne parvienne à l'indépendance.

38. *Traité de 1873 entre la Norvège et la Suède, d'une part, le Royaume-Uni, d'autre part* [88]. La Suède a, en 1951, avisé Ceylan de l'abrogation de ce traité d'extradition [89].

39. *Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique* [90]. Ce traité figure sous la rubrique « Ceylan » dans « États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* » qui reproduit également les dispositions de l'*External Affairs Agreement* conclu entre Ceylan et le Royaume-Uni, et relatif au transfert des obligations découlant de traités [91].

6. *Israël*

40. *Généralités.* La position d'Israël est que les traités liant la Palestine ou dont les dispositions ont été étendues par l'État mandataire à la Palestine ne lient pas l'État d'Israël [92]. L'État d'Israël a également adopté cette position en ce qui concerne les traités d'extradition. Depuis sa création, Israël a négocié plusieurs nouveaux traités d'extradition [93].

41. *Traité de 1901 entre la Belgique et le Royaume-Uni* [94]. Dans une note adressée le 8 février 1954 à la Belgique, Israël a déclaré :

Un tel accord [d'extradition] n'existe pas à l'heure actuelle entre Israël et la Belgique, le traité d'extradition conclu en son temps entre la Belgique et la Grande-Bretagne n'engageant pas l'État d'Israël.

La note énonçait ensuite la position générale d'Israël, telle qu'elle a été définie plus haut, puis proposait que, pour surmonter cette difficulté, les deux gouvernements conviennent que le traité conclu en 1901 entre la Belgique et le Royaume-Uni et modifié en 1911 soit provisoirement remis en vigueur, *mutatis mutandis*, en tant que traité entre Israël et la Belgique, en attendant qu'un nouveau traité soit conclu. La Belgique a accepté cette proposition déclarant que la note israélienne et sa réponse constitueraient « l'accord des deux gouvernements sur cette question » [95]. Les deux États ont conclu en 1956 une convention formelle remplaçant l'accord provisoire (qui avait été prorogé à diverses reprises) [96].

42. *Traité de 1876 entre la France et le Royaume-Uni* [97]. Par un échange de notes avec la France, où Israël a de nouveau exprimé l'opinion qu'il n'était pas lié par les traités applicables à la Palestine, Israël a accepté la remise en vigueur provisoire du Traité d'extradition conclu en 1876 entre la France et le Royaume-Uni [98].

43. *Traité de 1880 entre la Suisse et le Royaume-Uni* [99]. Le *Recueil systématique des lois et ordonnances suisses (1848-1947)* contient [100], à propos du Traité de 1880 entre la Suisse et le Royaume-Uni (qui était applicable à la Palestine) la note ci-après :

Depuis la fin du mandat britannique sur la Palestine, le 14 mai 1948, Israël a déclaré que le traité anglo-suisse n'est plus applicable à son territoire.

Israël et la Suisse ont conclu par la suite un traité d'extradition [101].

44. *Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique* [102]. En 1949, Israël, en réponse à une demande des États-Unis concernant l'extradition d'une personne accusée d'une infraction commise à New York, a exposé sa position générale à l'égard des traités applicables à la Palestine et affirmé, en conséquence, que le traité d'extradition conclu en 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique qui avait été appliqué à la Palestine n'était plus en vigueur [103]. Israël a ultérieurement conclu un traité d'extradition avec les États-Unis d'Amérique [104].

7. *Ghana*

45. *Généralités.* L'*Extradition Act* de 1959 a étendu à l'ensemble du Ghana l'application des *Imperial Extra-*

---

[88] Voir ci-dessus note 22.

[89] Voir ci-dessus note 56.

[90] Voir ci-dessus note 29.

[91] États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1970), p. 43 et 44. Pour l'accord en question, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 86, p. 25, et *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 21 et 167.

[92] Mémoire du 24 janvier 1950 présenté en réponse à un questionnaire de la Commission du droit international (*Yearbook of the International Law Commission, 1950*, vol. II, p. 214 à 217, doc. A/CN.4/19, par. 19 à 28) et Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 41 à 43.

[93] Par exemple, Autriche (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 448, p. 161), Italie (*ibid.*, vol. 316, p. 97), Pays-Bas (*ibid.*, vol. 276, p. 153), Afrique du Sud (*ibid.*, vol. 373, p. 47), Royaume-Uni (*ibid.*, vol. 377, p. 331) ; voir également les traités conclus avec la Belgique, les États-Unis d'Amérique et la Suisse qui sont mentionnés ci-dessous.

[94] Voir ci-dessus note 41.

[95] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 188, p. 251. Il est indiqué, *ibid.*, p. 252, note 1, que l'accord n'est pas applicable (contrairement aux arrangements antérieurs à l'indépendance) au Congo belge et au Ruanda-Urundi.

[96] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 260, p. 3.

[97] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 2e série, t. II, p. 456.

[98] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 219, p. 215.

[99] Voir ci-dessus note 43.

[100] Vol. 12, p. 142, note 1 et p. 143, note 2.

[101] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 377, p. 305.

[102] Voir ci-dessus note 29.

[103] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 229 ; M. M. Whiteman, *Digest of International Law* (1963) vol. 2, p. 972 et 973, et vol. 6, p. 762 et 763.

[104] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 484, p. 283.

dition Acts (1870-1932) donnant force de loi aux traités d'extradition conclus par la Grande-Bretagne. Ces lois n'avaient été appliquées auparavant qu'à l'ancienne colonie de la Côte-de-l'Or et non aux autres territoires constituant le Ghana. Toutes ces lois, ainsi que celles relatives aux délinquants en fuite, ont été abrogées en 1960 par un nouvel *Extradition Act* [105]. L'application de cette loi est subordonnée à la mise en application d'un instrument législatif donnant force de loi aux traités d'extradition particuliers [106]. La section 3 de la loi dispose toutefois que celle-ci continuera en outre à s'appliquer : *a*) aux pays du Commonwealth (auxquels s'appliquait antérieurement l'*Imperial Fugitive Offenders Act* de 1881) ; et *b*) aux pays avec lesquels des arrangements, qui étaient en vigueur immédiatement avant la promulgation de la loi, avaient été conclus en vertu des *Extradition Acts*, promulgués de 1870 à 1932. Selon un rapport de 1967, le Libéria et la Suisse acceptent tous deux que les traités britanniques d'extradition restent en vigueur, mais sont d'avis qu'il conviendrait de les renégocier. « Cela n'a pas été fait jusqu'à présent, et l'on a appliqué, en matière d'extradition, les traités d'avant l'indépendance. Par contre, les États africains qui, auparavant, étaient des territoires français ont refusé de reprendre à leur compte les traités franco-britanniques d'extradition et ont communiqué au Ghana le texte de nouveaux projets d'accords [107] ».

46. *Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique* [108]. Dans un échange de notes datées de 1957 et 1958, le Ghana et les États-Unis ont accepté notamment que le traité précité reste en vigueur en ce qui les concerne [109]. Le Ghana a fait mention de l'accord de succession qu'il a conclu avec le Royaume-Uni [110].

8. *Malaisie*

47. *Généralités.* Contrairement à la législation de nombreux autres membres du Commonwealth [111], l'*Extradition Ordinance*, de 1958, qui est entrée en vigueur le 1er décembre 1960 [112] ne contient aucune disposition stipulant expressément que les arrêtés non abrogés pris en vertu des *Extradition Acts* promulgués de 1870 à 1935 (lesquelles lois ont été abrogées par l'ordonnance) resteraient en vigueur. En 1967, la législature malaisienne a adopté les *Commonwealth Fugitive Criminals Acts*, abrogeant l'*Imperial Fugitive Offenders Act* de 1881 et les lois connexes. Sauf pour Singapour, leur application est subordonnée à la conclusion d'accords avec les autres pays du Commonwealth.

48. *Traité de 1911 entre la Thaïlande et le Royaume-Uni* [113]. Vers la fin de 1963, un seul arrêté rendant applicable l'*Extradition Ordinance* à l'égard d'un État étranger avait été pris, consécutivement à la conclusion d'un accord avec ce pays. Cet arrêté énonçait que, par un échange de notes daté du 27 octobre 1959, un arrangement a été conclu entre la Fédération de Malaisie et le Royaume de Thaïlande pour la remise réciproque de criminels en fuite, conformément aux dispositions du traité conclu en 1911 entre le Royaume-Uni et la Thaïlande et a, en conséquence, rendu l'ordonnance applicable à la Thaïlande [114].

49. *Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique* [115]. En 1958, la Malaisie est convenue avec les États-Unis que ce traité d'extradition, qui avait été appliqué avant l'indépendance aux divers territoires dont elle est composée, avait force obligatoire pour elle. Dans un aide-mémoire sur la question, les États-Unis ont fait allusion au fait que la Malaisie avait assumé les droits et obligations découlant de l'accord de succession conclu entre la Malaisie et le Royaume-Uni [116].

---

[105] Cette loi a été modifiée en 1966 par l'*Extradition Act, 1960 (Amendment Decree)*, 1966 [*National Liberation Council Decree 65*]. Ce décret a excepté de la loi les infractions de caractère politique et énoncé le principe de la spécialité.

[106] Voir l'arrêté pris au sujet d'un nouvel arrangement conclu avec la République fédérale d'Allemagne, *Extradition Act, 1960 (Extension of Application to Federal Republic of Germany) Order, 1966, Legislative Instrument 516*. Le traité conclu en 1872 entre l'Allemagne et le Royaume-Uni n'avait pas été renouvelé au moment où le Ghana a accédé à l'indépendance.

[107] International Law Association, Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors (Comité de la succession des nouveaux États aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs), « Report of Study Tour of West Africa carried out on behalf of the Committee by Mr. I. A. Shearer, January-February 1967 », p. 22 et 23.

[108] Voir ci-dessus note 29.

[109] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 442, p. 175, et *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 211 à 213.

[110] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 287, p. 233 et *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 30.

[111] Par exemple, les lois promulguées par l'Australie, l'Inde, le Kenya, la Nouvelle-Zélande, l'Ouganda, la Sierra Leone et la République-Unie de Tanzanie. Voir aussi les lois irlandaises et sud-africaines. Cf. en revanche, les législations malawienne et nigériane.

[112] Fédération de Malaisie, Legal Notice 304, *Federal Ordinances and State Enactments passed during the year 1958*, n° 2 de 1958, p. 7.

[113] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 3e série, t. V, p. 397.

[114] Fédération de Malaisie, Legal Notice 305. D. Bardonnet dit que la Thaïlande a admis que le Traité de 1911 continuait à être applicable (voir « La succession aux traités à Madagascar », *Annuaire français de droit international*, vol. XII (1966), 593, 681, note 319) ; Cf. D. P. O'Connell, *State Succession... (op. cit.)*, p. 370 ; International Law Association, *The Effect of Independance on Treaties* (1965), p. 192 et 193 ; et I. A. Shearer, « La succession d'États et les traités non localisés », *Revue générale de droit international public*, Paris, vol. 68, 3e série, t. XXXV, janvier-mars 1964, n° 1, p. 5 et 21.

[115] Voir ci-dessus note 29.

[116] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 229 et 230 ; M. M. Whiteman, *Digest of International Law*, vol. 2 (1963), p. 999, et vol. 6 (1968), p. 763 et 764. Voir aussi États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1970), p. 149.

9. *Chypre*

50. *Traité de 1873 entre l'Italie et le Royaume-Uni* [117]. Dans une note du 4 octobre 1967, le Gouvernement chypriote a déclaré que ce traité, tel qu'il a été modifié, et d'autres accords « continuent à lier réciproquement la République de Chypre et l'Italie en vertu de la clause de dévolution de l'article 8 du Traité relatif à la création de la République de Chypre et des règles de succession du droit international public ». La note demandait une réponse officielle, mais rien n'indique quelle a été la réponse [118].

51. *Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique* [119]. Ce traité est cité sous la rubrique « Chypre » dans « États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* » où figure aussi la disposition du Traité relatif à la création de Chypre concernant les droits et obligations de Chypre en matière de traités [120].

10. *Nigéria*

52. *Généralités.* L'*Extradition Decree* de 1966 est applicable : *a*) aux pays avec lesquels un accord a été conclu par le Nigéria pour la remise des individus poursuivis (et à propos desquels un arrêté est pris); et *b*) sous réserve des dispositions du décret, à chaque pays appartenant au Commonwealth. Le décret abroge la législation impériale et la législation nigériane connexe et ne contient aucune disposition stipulant expressément que les arrêtés pris en vertu des *Extradition Acts* promulgués de 1870 à 1935 restent en vigueur [121].

53. Le Nigéria a conclu un accord de dévolution avec le Royaume-Uni [122]. D'après une publication officielle nigériane, il y a 334 accords internationaux liant le Nigéria en vertu de l'accord.

L'État du Nigéria a pour principe d'étudier chaque traité ou autre accord international en vue de l'adopter avec ou sans modification ou de le renégocier avec l'autre (ou les autres) partie (s) contractante (s) [123].

La publication donne la liste des traités qui ont ainsi été étudiés et adoptés. Les seuls traités d'extradition qui y sont énumérés comme réputés liant le Nigéria en vertu de la signature du Royaume-Uni ou de la ratification par ce pays sont bien les traités du Royaume-Uni avec le Libéria et les États-Unis [124].

54. *Traité de 1892 entre le Libéria et le Royaume-Uni* [125] *et Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis* [126]. Les deux premiers arrêtés pris en vertu du décret mentionné ci-dessus concernaient le Libéria et les États-Unis [127]. Ils ont tous les deux spécifié que le traité pertinent conclu avec le Royaume-Uni a été reconnu comme liant le Nigéria sous réserve des modifications énoncées dans l'arrêté et, en conséquence, ont disposé que le décret devait s'appliquer en cas d'extradition vers le Libéria et les États-Unis ou en sens inverse. Les modifications découlaient principalement [128] des modifications du statut des parties : c'est ainsi que dans le traité conclu entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique, l'expression « Hautes Parties Contractantes » était dorénavant à interpréter comme se rapportant au Nigéria et aux États-Unis. Les arrêtés sont conformes à la liste officielle de traités.

55. *Accord de 1960 entre la République fédérale d'Allemagne et le Royaume-Uni* [129] *et Accord de 1960 entre Israël et le Royaume-Uni* [130]. Signés avant que le Nigéria n'accède à l'indépendance, ces deux accords lui étaient applicables en vertu de leurs dispositions. Les Ordres-en-conseil pris, avant l'indépendance, pour donner effet aux accords, étaient également applicables au Nigéria. Toutefois, ces ordres n'ont été signalés à l'attention du Gouvernement nigérian que peu de temps après que le Nigéria eut accédé à l'indépendance.

56. L'Accord avec Israël a été ratifié avant l'indépendance mais n'est entré en vigueur qu'après l'indépendance. L'Accord avec la République fédérale d'Allemagne est entré en vigueur avant l'indépendance.

57. Le Royaume-Uni a fait valoir aux autorités nigérianes que les deux accords :

qui avaient été signés avant l'indépendance s'appliquaient, en ce qui concerne le Gouvernement du Royaume-Uni, à tous les territoires constituant la Fédération du Nigéria avant l'indépendance. L'argument a été en outre avancé que le Gouvernement nigérian avait accepté, conformément à l'échange de lettres du 1er octobre 1960 relatif aux droits et obligations en matière de traité (*Inheritance Agreement*), d'assumer les droits et obligations du Gouvernement du Royaume-Uni à l'égard de ces accords, dont l'un était entré en vigueur le 1er septembre 1960 et l'autre avait été ratifié avant l'indépendance, bien qu'il ne fût pas encore entré en vigueur.

---

[117] Voir ci-dessus note 85.

[118] M. Giuliano, F. Lanfranchi et T. Treves, *Corpo-indice degli accordi bilaterali in vigore tra l'Italia e gli Stati esteri* (1968), p. 97 et 98.

[119] Voir ci-dessus note 29.

[120] États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1970), p. 58 et 59. Pour le traité, voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 382, p. 9, et *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 21.

[121] Il est à noter, toutefois, que des arrêtés peuvent être pris relativement aux accords qui étaient en vigueur à la date où le décret est entré en vigueur.

[122] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 384, p. 207, et *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 119.

[123] Nigéria, Ministère fédéral de la justice, *Nigeria's Treaties in Force for the Period 1st October 1960 to 30th June/31st July 1968* (1969), p. 5. Voir aussi la déclaration de M. T. O. Elias, ministre nigérian de la justice, dans *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. I, p. 4 et 5; *Nigerian Government Notice N° 1881*; rapport de I. A. Shearer (p. 42), cité ci-dessus à la note 107.

[124] *Ibid.*, p. 12. La liste comprend aussi plusieurs accords d'assistance judiciaire.

[125] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 2e série, t. XX, p. 225.

[126] Voir ci-dessus note 29.

[127] *Legal Notices* 32 et 33, de 1967. Voir aussi États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1970), p. 169.

[128] Voir la modification à l'article X du Traité libérien.

[129] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 385, p. 39.

[130] *Ibid.*, vol. 377, p. 331.

Les autorités nigérianes ont répondu que l'Accord anglo-israélien qui n'était pas entré en vigueur avant l'indépendance ne répondait pas au type d'accord international auquel l'échange de lettres était censé s'appliquer. En ce qui concerne l'Accord anglo-allemand, tout en reconnaissant que l'échange de lettres prévoyait la passation des droits et obligations découlant des traités internationaux existants et qu'en outre l'accord en question appartenait à cette catégorie d'accords, les autorités nigérianes ont fait valoir que l'accord était un accord bilatéral en vertu duquel les parties n'assumaient d'obligations et n'étaient habilitées à exercer leurs droits que dans leurs rapports mutuels : aussi estimaient-elles que les Hautes Parties Contractantes entendaient que le droit de demander le retour d'un délinquant en fuite ne soit ouvert qu'à l'une ou l'autre partie. Les autorités nigérianes en tiraient la conclusion que les Hautes Parties Contractantes n'avaient pu vouloir envisager qu'une tierce partie indépendante soit admise, avec le consentement des parties, à bénéficier des droits prévus par l'Accord. Cela étant, elles ont décidé que le Nigéria ne devait donner effet à aucun des deux accords, mais devait négocier des traités d'extradition distincts avec les deux pays intéressés [131].

11. *Sierra Leone*

58. *Généralités.* L'*Extradition Act* de 1962 s'applique aux États énumérés dans ses trois annexes. Ce sont : *a*) les pays du Commonwealth, *b*) la Guinée [132], et *c*) une liste de 44 pays n'appartenant pas au Commonwealth. Hormis quelques exceptions, ces 44 pays sont ceux pour lesquels des Ordres-en-conseil (appliquant les traités pertinents) avaient été pris dans le cadre de la législation antérieure à l'indépendance [133].

59. *Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique* [134]. Ce traité figure sous le nom de « Sierra Leone » dans « États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* » qui reproduisent également en substance l'échange de lettres entre la Sierra Leone et le Royaume-Uni concernant les droits et obligations de la Sierra Leone en matière de traités [135].

12. *République-Unie de Tanzanie*

60. *Généralités.* Avant l'indépendance du Tanganyika, une ordonnance donnait effet aux Ordres-en-conseil pris en vertu des *Imperial Extradition Acts* et applicables au Tanganyika [136]. C'est en 1963 qu'ont été promulgués les amendements à l'ordonnance, après que le Tanganyika fut devenu une république. C'est aussi cette année-là qu'ont été publiés des avis étendant l'application de l'ordonnance à la République démocratique du Congo, au Royaume du Burundi et à la République du Rwanda [137]. Ainsi que l'exigeait l'ordonnance, ces avis se fondaient sur des arrangements conclus avec ces trois États. Les conditions des arrangements ne sont pas énoncées dans l'avis. Le *Fugitive Offenders Act* de 1881 (Royaume-Uni), a été modifié en 1962 afin d'exclure de son champ d'application, pour ce qui était du Tanganyika, les délinquants politiques [138].

61. En 1965, le *Fugitive Criminals Surrender Ordinance* et le *Fugitive Offenders Act* ont été abrogés (ainsi que la législation pertinente de Zanzibar) par l'*Extradition Act*. Cette dernière loi prévoit la remise des personnes recherchées par les pays auxquels elle a été appliquée. Ces pays sont : *a*) ceux avec lesquels un accord a été conclu (et qui a fait l'objet d'un arrêté); *b*) ceux auxquels la première partie du *Fugitive Offenders Act* de 1881 (tel qu'il était en vigueur dans la République-Unie de Tanzanie) s'appliquait immédiatement avant l'entrée en vigueur de cette loi; et *c*) ceux auxquels la *Fugitive Criminals Surrender Ordinance* (Tanganyika) s'appliquait immédiatement avant l'entrée en vigueur de cette loi.

62. Selon un avis [139], « il était présumé » que, en tant que traités « non localisés », les traités d'extradition britanniques devenaient caducs, dans le cas du Tanganyika, deux ans après l'indépendance (c'est-à-dire après la fin de la période fixée par la déclaration unilatérale) :

> En ce qui concerne l'ensemble desdits traités, l'extrait ci-après est un prototype de note adressée à de nombreux pays :
>
> « Les conseillers juridiques du Ministère sont d'avis que, selon les règles du droit international coutumier, l'accord conclu à Bonn, le 23 février 1960, entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne pour l'extradition des délinquants en fuite, ne subsiste pas au-delà de la période de deux ans. Tous les droits et obligations du Gouvernement du Tanganyika ont donc pris fin le 8 décembre 1963. Toutefois, le Gouvernement du Tanganyika désire maintenir en vigueur ledit accord jusqu'à ce qu'un nouvel accord puisse être négocié directement entre le Tanganyika et l'Allemagne. Si le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne est favorable à un arrangement de cet ordre, le Ministère a l'honneur de proposer que la présente note et la note du Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne confirmant ledit arrangement constituent un accord à cet effet. »
>
> Dans tous les cas analogues, les conséquences pratiques ont été les mêmes à tous égards que si l'ancien accord était demeuré en vigueur au-delà des deux ans et si l'autre partie avait adressé une confirmation en ce sens. Ce qui est intéressant de savoir, c'est comment la dénonciation devrait être notifiée au cas où l'un des

---

[131] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 193 et 194.

[132] Voir également *Sierra Leone Guinea Relations Act* de 1966, qui ratifie un protocole conclu en juillet 1965 par les deux pays concernant, notamment, la procédure d'extradition entre eux. Voir également un précédent accord du 10 octobre 1964, ratifié par la loi guinéenne n° 34 AN-64 du 20 novembre 1964, promulguée par le décret n° 531 P.R.G. du 1er décembre 1964.

[133] *Extradition Acts de* 1870-1932 (Royaume-Uni) et *Extradition Act and Fugitive Criminals Surrender Act* (Sierra Leone).

[134] Voir ci-dessus note 29.

[135] États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1970), p. 200. Pour l'échange de lettres, voir également Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 420, p. 11 et *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 170.

[136] *Revised Laws of Tanganyika*, chap. 22, *Fugitive Criminals Surrender Ordinance*, Suppl. 58 (1959).

[137] *Avis officiels*, 1963, nos 1929 à 1931. Voir également les avis publiés en 1961 en vertu de l'ordonnance et visant l'Allemagne et Israël (*Avis officiels*, 1961, nos 7 et 8).

[138] *Revised Laws of Tanganyika*, cap. 453, *Judicature and Application of Laws Ordinance*, 1961 (*Amendment*) *Act n° 8* de 1962.

[139] Seaton et Maliti, « Treaties and Succession of States and Governments in Tanzania » dans *Conférence africaine sur le droit international et les problèmes africains* (1967), p. 76 et 86. On trouvera dans la suite de leur exposé les échanges de lettres avec la Suisse. Voir ci-dessous par. 65.

gouvernements intéressés souhaiterait dénoncer l'accord. Vraisemblablement, il devrait procéder à la notification prévue par le traité ou, à défaut, une notification devrait être faite par l'un ou l'autre des gouvernements intéressés déclarant qu'il ne désire pas maintenir le traité en vigueur ni poursuivre des négociations pour un autre traité.

63. *Traité de 1901 entre la Belgique et le Royaume-Uni* [140]. Par un échange de notes des 30 novembre 1963, 17 mars et 30 octobre 1964, la Belgique et la République du Tanganyika et de Zanzibar ont décidé de maintenir provisoirement en vigueur le Traité d'extradition de 1901 entre la Belgique et le Royaume-Uni, tel qu'il a été modifié en 1907 et en 1911 [141].

64. *Traité de 1898 entre les Pays-Bas et le Royaume-Uni* [142]. Le 2 avril 1968, les Pays-Bas ont adressé à la Tanzanie une note se référant au Traité de 1898 entre les Pays-Bas et le Royaume-Uni qui a été étendu au Tanganyika par les notes des 1er décembre 1927 et 27 janvier 1928. Cette note proposait que « le Royaume des Pays-Bas et la République-Unie de Tanzanie conviennent que leurs relations soient régies, conformément à la législation des deux pays, par les dispositions dudit traité du 26 septembre 1898 en attendant qu'ils aient conclu un nouveau traité d'extradition ». Si cette proposition était jugée acceptable, il était en outre suggéré que la note et sa réponse constituent un accord qui prendrait effet à compter de la date à laquelle les Pays-Bas informeraient la République-Unie de Tanzanie que les formalités constitutionnelles requises aux Pays-Bas ont été accomplies. Le 9 mai 1968, la République-Unie de Tanzanie a accepté cette proposition. L'accord est entré en vigueur le 27 décembre 1968 [143].

65. *Traité de 1880 entre la Suisse et le Royaume-Uni* [144]. Par un échange de notes des 25 août et 28 septembre 1967, la Suisse et la République-Unie de Tanzanie sont convenues de maintenir en vigueur dans leurs relations mutuelles, avec effet à compter du 9 décembre 1963 [145], le traité de 1880 entre la Suisse et le Royaume-Uni tel qu'il a été modifié par la Convention de 1904 qui l'a étendu au Tanganyika en 1929 et par la Convention additionnelle de 1934 qui s'appliquait également au Tanganyika. En 1937, le Traité et les deux Conventions avaient été appliqués à Zanzibar par un échange de notes [146].

66. *Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique* [147]. Par une note du 30 novembre 1965, les États-Unis se référaient tout d'abord à la note, en date du 9 décembre 1961, que le Premier Ministre du Tanganyika avait adressée au Secrétaire général des Nations Unies, et en second lieu aux négociations menées entre les deux pays à propos du maintien en vigueur de traités. Les États-Unis estimaient qu'il était souhaitable de conclure un engagement formel et proposaient en conséquence :

> que, dans l'intérêt mutuel de nos deux pays, les accords et traités ci-après, conclus entre les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni soient considérés comme demeurant en vigueur entre les États-Unis et la Tanzanie :
>
> 1. Traité d'extradition du 22 décembre 1931 entre les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni ;
>
> ...

Les États-Unis proposaient en outre que leur note et la réponse à cette note constituent un accord prenant effet le 9 décembre 1963 [148]. Dans sa réponse, la République-Unie de Tanzanie a accepté que les traités indiqués soient considérés comme demeurant en vigueur. Cette réponse partait de l'idée que la République-Unie de Tanzanie envisageait de rouvrir, en temps voulu, les négociations, mais que les traités indiqués demeuraient en vigueur aussi longtemps que de nouveaux arrangements ne seraient pas conclus. La République-Unie de Tanzanie acceptait également que l'accord prenne effet le 9 décembre 1963 [149].

13. *Ouganda*

67. *Généralités.* En 1964, la législature de l'Ouganda a promulgué une nouvelle loi sur l'extradition. Hormis deux exceptions, la mise en œuvre de cette loi est tributaire de la conclusion d'un accord avec le pays intéressé. Ces exceptions sont les suivantes : premièrement, la loi s'applique aux pays à l'égard desquels le *Fugitive Offenders Act* de 1881 s'appliquait (c'est-à-dire les pays du Commonwealth); deuxièmement, la loi s'applique à l'égard des pays avec lesquels un accord, applicable immédiatement avant l'entrée en vigueur de la loi, a été conclu en vertu de la législation précédente [150]. Le Ministre compétent peut faire une déclaration aux termes de la loi énumérant ces accords. Le Ministre a fait cette déclaration (conformément à une décision du Cabinet) dans un avis déclarant que les accords conclus avec 34 pays sont des accords qui sont en vigueur et auxquels la loi s'applique [151]. Pendant le délai (tel qu'il a été prorogé) prévu par la déclaration qu'il a faite à propos de ses droits et obligations en matière de traités, l'Ouganda a procédé à un échange de vues avec d'autres États intéressés à propos de la reconduction des traités d'extradition. On a constaté que :

> En général les traités d'extradition étaient ceux qui faisaient le plus facilement l'objet d'une acceptation immédiate de succession de la part des autres parties. Il y avait eu une exception : celle

---

[140] Voir ci-dessus note 41.

[141] *Moniteur belge*, 27 janvier 1965, p. 847.

[142] *British Foreign and State Papers*, vol. 90, p. 51; Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 676.

[143] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 676.

[144] Voir ci-dessus note 43.

[145] Cette date était celle à laquelle venait à expiration la période fixée par la note du 9 décembre 1961 pour un nouvel examen des traités applicables au Tanganyika.

[146] Suisse, *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse, 1968*, vol. 1, p. 169.

[147] Voir ci-dessus note 29.

[148] Voir ci-dessus note 145.

[149] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 592, p. 53.

[150] Le *Fugitive Criminals Surrender Ordinance* qui donnait effet dans l'Ouganda (alors un protectorat) aux arrêtés pris en vertu des *Imperial Extradition Acts* et applicables à l'Ouganda. Cette ordonnance ainsi que les lois (y compris celle de 1881) sont abrogées par la loi de 1964.

[151] Ouganda, *Extradition (Arrangements) (Enforcement) Instrument, 1966 (Statute of Instruments 1966 n° 103)* et *D. P. O'Connell, State Succession... (op. cit.)*, p. 117.

du Congo (Kinshasa) qui a demandé la rédaction d'un traité entièrement nouveau [152].

68. *Traité de 1898 entre les Pays-Bas et le Royaume-Uni* [153]. Dans une note du 30 septembre 1966, les Pays-Bas ont proposé que leurs relations avec l'Ouganda soient régies, en attendant la conclusion d'un nouvel accord, par le Traité du 26 septembre 1898 entre les Pays-Bas et le Royaume-Uni, quiavait été étendu à l'Ouganda par un traité du 17 août 1914. Si cette proposition recevait l'agrément de l'Ouganda, cette note et la réponse de l'Ouganda constitueraient un accord, prenant effet à la date de la réponse. Cette proposition a été acceptée, et l'accord est par conséquent entré en vigueur le 27 janvier 1967 [154].

69. *Traité de 1880 entre la Suisse et le Royaume-Uni* [155]. Par un échange de notes des 14 janvier et 21 septembre 1965, la Suisse et l'Ouganda sont convenus de maintenir en vigueur dans leurs relations mutuelles, avec effet du 1er janvier 1965, le Traité de 1880 entre la Suisse et le Royaume-Uni (tel qu'il a été modifié par une convention de 1904) qui était applicable au territoire de l'Ouganda en vertu d'un échange de notes de 1909, ainsi que la Convention de 1934 qui s'appliquait également au territoire de l'Ouganda. Le Gouvernement suisse a noté que l'Ouganda, après son indépendance, avait tout d'abord confirmé que le traité serait provisoirement appliqué jusqu'au 31 décembre 1964 [156].

14. *Kenya*

70. *Généralités.* Le *Kenya Extradition Act* de 1966, tel que cette loi avait été promulguée à l'origine [157], était pour ce qui nous intéresse identique à la loi promulguée en Ouganda; c'est-à-dire qu'elle s'appliquait : *a*) aux pays avec lesquels est conclu un accord (et qui sont visés par une ordonnance); *b*) aux pays auxquels s'appliquait le *Fugitive Offenders Act* de 1881 [158]; et *c*) aux pays auxquels le *Fugitive Criminals Surrender Act* s'appliquait immédiatement avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi [159]. Le *Fugitive Criminals Surrender Act* s'appliquait alors, semble-t-il, à 42 pays [160]. A la fin de 1967, aucune déclaration n'avait été faite au titre de la nouvelle loi donnant la liste des dispositions prises [161].

71. *Traité de 1898 entre les Pays-Bas et le Royaume-Uni* [162]. Dans une note datée du 10 novembre 1967, les Pays-Bas ont proposé que les relations entre le Kenya et les Pays-Bas « soient régies, conformément à leurs législations nationales respectives et en attendant la conclusion d'un nouveau traité » par les dispositions de ce traité, qui avait été étendu au Kenya par un traité en date du 17 août 1914 [163]. Si cette proposition était jugée acceptable l'accord pouvait entrer en vigueur une fois que les formalités exigées par la Constitution des Pays-Bas auraient été accomplies. La proposition a été acceptée et l'accord est entré en vigueur le 15 mars 1968 [164].

72. *Traité de 1880 entre la Suisse et le Royaume-Uni* [165]. Par un échange de notes datées des 19 mai et 21 septembre 1965, le Kenya et la Suisse sont convenus de maintenir en vigueur dans leurs relations mutuelles le Traité de 1880 entre la Suisse et le Royaume-Uni, tel qu'il a été modifié par la Convention de 1904, qui s'appliquait au Kenya en vertu d'un échange de lettres de 1909, et la Convention additionnelle de 1934 qui s'appliquait au territoire du Kenya. Le Gouvernement suisse a noté qu'après l'indépendance le Kenya avait tout d'abord confirmé que le traité demeurait provisoirement en vigueur jusqu'au 12 décembre 1965 [166].

73. *Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique* [167]. Dans une note datée du 14 mai 1965 adressée aux États-Unis d'Amérique, le Kenya s'est référé à ce traité et a déclaré :

> que, soucieux d'assurer la continuité de ses relations conventionnelles avec les États-Unis d'Amérique, le Gouvernement du Kenya était disposé à maintenir [le traité] en application à l'égard du territoire de la République du Kenya au-delà de la période de deux ans qui avait été fixée dans la déclaration adressée par le Kenya au Secrétaire général des Nations Unies [168] au sujet de la dévolution au Kenya des droits et obligations découlant de traités antérieurs à l'accession du pays à l'indépendance en attendant la conclusion d'un nouvel accord en la matière...

Une réponse affirmative à ces propositions devait être considérée comme constituant un accord entre les deux pays.

74. Dans sa réponse datée du 19 août 1965, le Gouvernement des États-Unis a confirmé que le traité « entre les États-Unis d'Amérique et le Kenya demeurerait en vigueur en attendant la conclusion d'un nouvel accord... ». Les deux notes ont constitué un accord en la matière [169].

---

[152] I. A. Shearer, p. 14 du rapport cité à la note 107 ci-dessus. Voir également A. G. Mochi Onory, *La succession d'États aux traités* (1968), p. 77, nos 30 et 122 (concernant l'Italie). Quant à la République démocratique du Congo et à Madagascar, voir ci-dessous par. 100 et 107.

[153] Voir ci-dessus note 142.

[154] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 608, p. 345.

[155] Voir ci-dessus note 43.

[156] Suisse, *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse, 1966*, vol. 2, p. 957.

[157] La seule modification intervenue depuis 1966 est la promulgation de l'*Extradition (Commonwealth Countries) Act* de 1968.

[158] Aujourd'hui remplacée par la loi citée dans la note précédente.

[159] La loi de 1966 a également abrogé l'*Imperial Extradition and Fugitive Offenders Acts* et le *Fugitive Criminals Surrender Act*.

[161] Voir *Laws of Kenya*, édition révisée 1962, chap. 77.

[166] D. P. O'Connell indique que l'Attorney Général a fait savoir que tous les traités d'extradition devaient être reconduits (*State Succession...* [*op. cit.*], p. 118).

[162] Voir ci-dessus note 142.

[163] Sous réserve que les dispositions du paragraphe 2 de l'article XVIII, relatives à la méthode de présentation des demandes dans le cas de territoires coloniaux, cessent d'être applicables.

[164] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 645. Également *ibid.*, vol. 643, pour un accord semblable relatif à la Convention de 1932 sur l'assistance judiciaire.

[165] Voir ci-dessus note 43.

[166] Suisse, *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse, 1966*, vol. 2, p. 957. Également *ibid.*, p. 958, pour des indications relatives à une convention en matière de procédure civile.

[167] Voir ci-dessus note 29.

[168] Cette période a expiré le 12 décembre 1965.

[169] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 574, p. 153.

15. *Malawi*

75. *Généralités.* L'application de *l'Extradition Act* de 1968 est subordonnée à la conclusion d'accords d'extradition avec d'autres pays. En outre, il est prévu dans cette loi que les trois pays mentionnés dans une annexe y sont soumis. Il s'agit du Royaume-Uni, de l'Afrique du Sud et de la Rhodésie du Sud. Cette loi annule la *Fugitive Criminals Surrender Ordinance*, l'*Extradition of Offenders* (*Republic of South Africa*) *Ordinance* [170] et le *Fugitive Offenders Act* de 1881.

76. *Traité de 1962 entre la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland et l'Afrique du Sud* [171]. En 1967, le Malawi a demandé l'extradition d'Afrique du Sud du sieur Bull, prétendu criminel en fuite, en se fondant sur le traité d'extradition conclu entre l'Afrique du Sud et la Fédération de Rhodésie-Nyassaland. Cette fédération avait été dissoute en 1963, le Malawi étant devenu indépendant en 1964. Le Ministre de la police et des prisons d'Afrique du Sud a certifié que son gouvernement considérait que l'Afrique du Sud restait liée envers le Malawi par ce traité, nonobstant les changements constitutionnels survenus dans cet État. La Division provinciale du Transvaal de la Haute Cour d'Afrique du Sud a confirmé cet avis et a conclu, après avoir pris note de l'attitude et des actes des parties et de la nature des changements constitutionnels survenus, que ce traité était toujours en vigueur [172].

77. *Traité de 1898 entre les Pays-Bas et le Royaume-Uni* [173]. Dans une note du 21 novembre 1967, adressée au Malawi, les Pays-Bas se sont référés au Traité d'extradition du 26 septembre 1898 entre les Pays-Bas et le Royaume-Uni, dont l'application a été étendue au Nyassaland par un traité en date du 17 août 1914. Dans cette note, il était proposé « que les relations entre les deux États, conformément à la législation en vigueur dans les deux pays, soient régies par les dispositions du traité susmentionné... en attendant la conclusion entre ces États d'un nouveau traité d'extradition ». Si cette proposition était jugée acceptable, les Pays-Bas ont proposé que leur note et la réponse du Malawi constituent un accord à cet effet, lequel entrerait en vigueur lorsque les Pays-Bas feraient savoir que les formalités constitutionnelles requises dans ce pays avaient été accomplies. Le 28 juin 1968 le Malawi a accepté cette proposition. L'échange de notes a pris effet le 8 janvier 1969 [174].

78. *Traité de 1880 entre la Suisse et le Royaume-Uni* [175]. Par un échange de notes des 6 janvier et 19 décembre 1967, le Malawi et la Suisse ont, d'un commun accord, décidé de maintenir en vigueur dans leurs relations mutuelles, avec effet à compter du 6 janvier 1967, le Traité d'extradition de 1880 entre la Suisse et le Royaume-Uni, tel qu'il a été modifié par la Convention de 1904, qui était applicable au territoire du Nyassaland en vertu d'un échange de notes de 1909, et la Convention additionnelle de 1934, qui était également applicable au Nyassaland. Le Gouvernement suisse a noté que le Malawi, après son accession à l'indépendance, avait d'abord confirmé le maintien en vigueur provisoire de ces accords jusqu'au 6 janvier 1967 [176].

79. *Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique* [177]. Le 6 janvier 1967, le Malawi, dans une note adressée aux États-Unis, s'est référé à ce traité d'extradition « qui s'appliquait à l'ancien territoire du Nyassaland en vertu des dispositions de l'article 16, et auquel le Malawi a succédé lors de son accession à l'indépendance », ainsi qu'à deux notifications adressées à l'ONU par lesquelles le Malawi avait accepté, sur une base de réciprocité, de proroger l'application de tous les traités bilatéraux ayant été appliqués au Nyassaland jusqu'au 6 janvier 1967, « date à laquelle tous ces traités deviennent caducs et prennent fin s'ils ne sont pas prorogés... d'un commun accord ». Dans la suite de cette note, il était proposé ce qui suit :

> [Ce Traité] restera en vigueur entre les [deux] gouvernements... sur une base de réciprocité,... [il] sera interprété et appliqué à tous égards comme s'il avait été initialement conclu entre le Gouvernement du Malawi et le Gouvernement des États-Unis d'Amérique, et... restera en vigueur jusqu'à ce qu'un nouvel accord d'extradition soit conclu entre ces deux gouvernements.

Si cette proposition était jugée acceptable, la note du Malawi et la réponse des États-Unis constitueraient un accord en la matière.

80. Dans une réponse datée du 4 avril 1967, les États-Unis ont accepté la proposition tendant à ce que le traité d'extradition, entre autres, « soit considéré comme étant demeuré en vigueur entre nos deux Gouvernements » [178].

16. *Malte*

81. *Traité de 1873 entre l'Italie et le Royaume-Uni* [179]. Malte a déclaré, le 3 mars 1967, qu'elle demeurait liée par ce traité d'extradition [180].

82. *Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique* [181]. Ce traité apparaît dans la partie consacrée à « Malte » de « États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* », où l'on trouve également le contenu d'un échange de lettres entre Malte et le Royaume-Uni concer-

---

[170] Promulguée pour donner effet à un accord entre la Fédération de Rhodésie-Nyassaland et la République sud-africaine.

[171] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 458, p. 59.

[172] *État* c. *Bull*, 1967 (2) S.A. 636 (T), noté par C. J. R. Dugard, « Succession to Federal Treaties Revisited » dans *South African Law Journal*, vol. 84 (1967), p. 250. Cf. *État* c. *Eliasov*, 1965 (2) S.A. 770 (T), où il a été décidé que le même traité n'était plus en vigueur entre la Rhodésie du Sud et l'Afrique du Sud ; voir ci-dessous par. 132.

[173] Voir ci-dessus note 142.

[174] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 668.

[175] Voir ci-dessus note 43.

[176] Suisse, *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse, 1968*, vol. 1, p. 168.

[177] Voir ci-dessus note 29.

[178] États-Unis d'Amérique, *United States Treaties and other International Agreements* 6328, vol. 18, Part 2, p. 1822.

[179] Voir ci-dessus note 85.

[180] M. Giuliano, F. Lanfranchi et T. Treves, *op. cit.*, p. 299 ; A. G. Mochi Onory, *op. cit.*, p. 123, n. 107.

[181] Voir ci-dessus note 29.

nant les droits et obligations de Malte découlant de traités [182].

17. *Zambie*

83. *Généralités.* Une nouvelle loi relative à l'extradition, abrogeant l'*Extradition and Fugitive Offenders Ordinance*, le *Fugitive Offenders Act* de 1881 [183] et les lois relatives à l'extradition promulguées de 1870 à 1906 pour ce qui est de leur application à la Zambie [184] a été promulguée le 17 octobre 1968. A la fin de l'année 1968, ses principales dispositions n'étaient pas entrées en vigueur. Pour que cette loi soit applicable en ce qui concerne l'extradition vers les pays n'appartenant pas au Commonwealth, il faut qu'une ordonnance soit publiée, et une telle ordonnance ne peut être publiée que s'il existe, soit un accord d'extradition « auquel la République est partie », soit des arrangements d'extradition pris avec l'autre pays, sur une base de réciprocité [185]. Aucune ordonnance de ce genre n'a été adoptée avant la fin de 1968.

84. *Traité de 1962 entre la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland et l'Afrique du Sud* [186]. Selon un auteur [187], la Zambie, après son accession à l'indépendance, aurait expressément mis fin à ce traité dans ses relations avec l'Afrique du Sud.

85. *Traité de 1876 entre la France et le Royaume-Uni* [188]. La Zambie s'est montrée de façon générale favorable au maintien des droits et obligations découlant de traités [189]. Mais il semble que la France hésite à reconnaître que le traité d'extradition susmentionné continue à régir ses relations avec la Zambie [190].

86. *Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique* [191]. En revanche, le 29 mars 1966, la District Court des États-Unis pour le district de Columbia s'est prononcée, dans l'affaire *Extradition of Zwagendaba jere*, en faveur du maintien de l'application à la Zambie du Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique [192]. Le traité figure également à la rubrique « Zambie » dans le recueil *Treaties in force* des États-Unis d'Amérique [193].

18. *Singapour*

87. *Généralités.* Le 30 mai 1968, Singapour a promulgué un nouvel *Extradition Act* [194]. Cette loi prévoit l'extradition, notamment, vers les États étrangers [195] à l'égard desquels un ordre en Conseil, applicable à Singapour, était en vigueur en vertu des lois impériales relatives à l'extradition (1870 à 1935) [196], immédiatement avant l'entrée en vigueur de la loi. En outre, l'expression « traité d'extradition » est interprétée, aux fins de la loi, comme désignant également un traité d'extradition conclu avant le 9 août 1965, dont l'application est étendue à Singapour, et qui est obligatoire pour cet État. Généralement, l'extradition vers des pays n'appartenant pas au Commonwealth est régie par les traités en vigueur.

88. *Traité de 1873 entre l'Italie et le Royaume-Uni* [197]. Le Ministère italien des affaires étrangères considère que ce traité est en vigueur à l'égard de Singapour, étant donné que la Constitution de cet État stipule que les accords conclus par le Royaume-Uni et applicables à Singapour doivent rester en vigueur [198].

89. *Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique* [199]. Dans une note du 23 avril 1969 adressée aux États-Unis, Singapour a déclaré qu'aux termes de la loi relative à l'extradition « il est en fait prévu que les États-Unis sont un État étranger auquel... la loi s'applique sous réserve des conditions qui peuvent être spécifiées dans le Traité [susmentionné]... ». Dans la suite de cette note, il était souligné que l'extradition devant nécessairement être accordée sur une base de réciprocité et compte tenu du fait que, sur le plan constitutionnel, Singapour est devenu un État souverain et indépendant, il était nécessaire d'obtenir du Gouvernement des États-Unis d'Amérique confirmation que le

---

[182] États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1970), p. 150 et 151. Pour l'échange de lettres, voir aussi Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 525, p. 221 et *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 176.

[183] Voir également le *Fugitive Offenders (Interim Provisions) Act* de 1966 et le décret présidentiel publié conjointement (*Statutory Instruments 371/66*), suspendant l'application de la loi à l'égard de la Rhodésie du Sud. Cette loi sera également abrogée par la nouvelle loi.

[184] Il apparaît que des ordres en Conseil à l'égard de 43 pays sont en vigueur en Zambie en vertu des lois qui doivent être abrogées ; voir chap. 10 des *Laws of Zambia*, édition révisée de 1965. Il reste à déterminer si les ordres en Conseil et les avis parus au *Journal officiel* relatifs à l'application des traités continueront à avoir effet après que ces lois auront été abrogées ; voir *Interpretation and General Provisions Ordinance* (chap. I[er] de la législation revisée de 1965), dont la section 15 stipule que les « actes législatifs » faits en vertu des lois abrogées demeurent en vigueur s'ils ne sont pas incompatibles avec la loi portant abrogation des lois précédentes ; mais il reste à déterminer si les instruments en question sont des « actes législatifs » selon la définition donnée.

[185] Une ordonnance est également nécessaire à l'égard des pays du Commonwealth, mais la loi ne fait pas de l'existence d'un accord ou de la réciprocité une condition de la promulgation d'une telle ordonnance.

[186] En ce qui concerne ce traité, voir ci-dessus par. 76 et ci-dessous par. 132 et 133.

[187] D. P. O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 177. Cf. C. J. R. Dugard, *loc. cit.* (1967), p. 253.

[188] Voir ci-dessus note 97.

[189] Voir la note du 1[er] septembre 1965 adressée par la Zambie au Secrétaire général des Nations Unies, p. 247 et 248.

[190] D. Bardonnet, *loc. cit.* note 114 ci-dessus, p. 676, n. 304.

[191] Voir ci-dessus note 29.

[192] D. P. O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 115 ; International Law Association, *Interim Report of the Committee on the Succession of New States...* (1968) p. 33 ; Rosenne, « Succession of States and the codification of the Law of Treaties », dans *Revista Española de Derecho International*, vol. XXI, n° 1 (janvier-mars 1968), p. 416 à 429.

[193] États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1970) p. 255.

[194] République de Singapour, *Goverment Gazette*, n° 13, 1968, *Act* n° 14 de 1968.

[195] Des dispositions spéciales existent pour l'extradition à l'intérieur du Commonwealth et vers la Malaisie ou à partir de cet État.

[196] Ces lois, ainsi que le *Fugitive Offenders Act* de 1881, dans la mesure où ils s'appliquent à Singapour et font partie de sa législation, sont abrogés.

[197] Voir ci-dessus note 85.

[198] M. Giuliano, F. Lanfranchi et T. Treves, *op. cit.*, p. 399.

[199] Voir ci-dessus note 29.

Traité « [demeurerait] obligatoire pour [les] deux pays, sous réserve des amendements en bonne et due forme qui seront nécessaires ». Le 10 juin, les États-Unis ont répondu que « le Gouvernement des États-Unis [considérait] que ce traité... [était] pleinement en vigueur entre les États-Unis d'Amérique et la République de Singapour » [200].

19. *Botswana*

90. *Généralités.* Le Parlement botswanais a voté, le 6 septembre 1968, une nouvelle loi relative à l'extradition, qui remplace le *Fugitive Offenders Act* de 1881 (sauf le titre II qui régit la remise des personnes recherchées à des pays voisins membres du Commonwealth) et les *Fugitive Criminals Surrender Proclamations* qui avaient donné effet aux *Imperial Extradition Acts and Orders.* L'extradition n'a lieu que si la loi s'applique au pays qui fait la demande d'extradition. La loi s'applique : *a*) aux pays à l'égard desquels le Ministre prend un arrêté, compte tenu des dispositions de la législation du pays en question en matière de réciprocité ; *b*) à tous les pays du Commonwealth; *c*) aux pays avec lesquels un accord d'extradition a été conclu et à l'égard desquels un arrêté a été pris. La loi ne contient pas de disposition expresse tendant au maintien en vigueur des ordres en Conseil antérieurs.

91. *Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique* [201]. Le 30 septembre 1966, le Botswana a adressé aux États-Unis une note rédigée en ces termes :

> Le Gouvernement du Botswana, désireux de maintenir les relations juridiques existantes conformément au droit international, souhaite continuer à appliquer à l'intérieur de son territoire, sous réserve de réciprocité, les dispositions des traités et accords suivants conclus entre les États-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord pendant une période de 24 mois à compter de la date d'accession à l'indépendance du Botswana [30 septembre 1966].
>
> ...
>
> Traité relatif à l'extradition (... 1931)
>
> ...
>
> 2. Pendant la période spécifiée, il est proposé que les traités susmentionnés soient considérés comme demeurant en vigueur entre le Gouvernement des États-Unis d'Amérique et le Gouvernement du Botswana, jusqu'à ce qu'ils cessent d'avoir effet conformément aux dispositions qui y sont contenues, ou qu'ils soient remplacés.

Dans une réponse de même date, les États-Unis ont déclaré qu'ils acceptaient cette proposition et considéraient les traités et accords comme demeurant en vigueur, ainsi qu'il était proposé dans la note du Botswana [202].

20. *Lesotho*

92. *Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique* [203]. Le 4 octobre 1966, le Lesotho a déclaré dans une note adressée aux États-Unis qu'il était

> désireux de continuer à appliquer sur son territoire, sous réserve de réciprocité, les dispositions de l'accord ci-après pendant une période de 12 mois à compter de la date de l'indépendance du Lesotho [4 octobre 1966] :
>
> ...
>
> 3. Traité d'extradition
>
> ...

Il proposait donc de considérer les traités comme maintenus en vigueur pendant cette période sauf s'ils venaient normalement à expiration ou s'ils étaient remplacés d'un commun accord. Par une note du même jour, les États-Unis ont accepté cette proposition et déclaré qu'ils considéraient que les traités étaient maintenus en vigueur pendant la période de 12 mois [204].

93. Dans une note du 5 octobre 1967, les États-Unis, se référant à l'Accord susmentionné et à la note adressée par le Lesotho au Secrétaire général relative aux droits et obligations conventionnels du Lesotho [205], ont informé le Lesotho que le Gouvernement des États-Unis d'Amérique « comprend que les accords mentionnés dans l'Accord du 4 octobre 1966 resteront en vigueur, compte tenu de la note du 22 mars 1967, jusqu'au 4 octobre 1968, sauf s'ils viennent normalement à expiration avant cette date ou s'ils sont remplacés d'un commun accord ». Dans sa réponse du 26 octobre 1967, le Lesotho a confirmé cette interprétation [206].

---

[200] États-Unis d'Amérique, *Treaties and other International Acts Series* 6744. Ce traité figurait précédemment dans États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1969) p. 195 et 196 ainsi que les dispositions constitutionnelles concernant la succession de Singapour aux traités.

[201] Voir ci-dessus note 29.

[202] Enregistré par l'ONU sous le numéro 9682. « Une extension de cet accord était en cours de négociation au 1er janvier 1969 », États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1969), p. 20, n. 1. Il y a lieu d'ajouter que le 6 octobre 1966 le Gouvernement du Botswana, dans une note adressée au Secrétaire général de l'ONU, a notamment déclaré ce qui suit :

> « 2. En ce qui concerne les traités bilatéraux valablement conclus par le Gouvernement du Royaume-Uni au nom de l'ancien Protectorat du Betchouanaland, ou valablement appliqués ou étendus par ledit gouvernement au territoire de l'ancien Protectorat du Betchouanaland, le Gouvernement du Botswana est disposé à continuer à appliquer sur son territoire, sous réserve de réciprocité, les dispositions de tous lesdits traités bilatéraux pour une période de 24 mois à compter de la date de l'indépendance (c'est-à-dire jusqu'au 1er octobre 1968), à moins que ces dispositions n'aient été abrogées ou modifiées avant cette date d'un commun accord. A l'expiration de cette période, le Gouvernement du Botswana considérera comme ayant cessé d'avoir effet ceux de ces traités qui ne pourraient pas être considérés comme demeurant néanmoins en vigueur en vertu du droit coutumier international. »

[203] Voir ci-dessus note 29.

[204] Enregistré par l'ONU sous le numéro 9684.

[205] Dans cette note, en date du 22 mars 1967, le Lesotho déclarait notamment qu'il était :

> « disposé à continuer à appliquer sur son territoire, sous réserve de réciprocité, les dispositions de tous les traités [bilatéraux valablement conclus au nom du Basotuland ou valablement appliqués ou étendus audit pays] pour une période de 24 mois à compter de la date de l'indépendance (c'est-à-dire jusqu'au 4 octobre 1968), à moins que ces dispositions n'aient été abrogées ou modifiées avant cette date d'un commun accord. A l'expiration de cette période, le gouvernement considérera comme ayant cessé d'avoir effet ceux de ces traités qui ne pourraient pas être considérés comme demeurant néanmoins en vigueur en vertu du droit coutumier international. »

[206] États-Unis d'Amérique, *United States Treaties and other International Agreements* 6383, vol. 18, Part 3, p. 2923. La prorogation de l'accord [de 1966] faisait l'objet de négociations au 1er janvier 1970, voir États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1970), p. 140, note 1.

21. *Souaziland*

94. *Généralités.* Un nouvel *Extradition Act* a pris effet le 9 août 1968, moins d'un mois avant l'accession du pays à l'indépendance [207]. Elle n'est applicable que lorsqu'il existe un accord entre le Gouvernement souazi et un autre État ; il est toutefois précisé que tout accord d'extradition conclu entre le Royaume-Uni et un autre État et s'appliquant au Souaziland [208], qui était en vigueur lorsque la loi a pris effet, sera réputé constituer un tel accord auquel la loi s'appliquera sans autre notification. Le *Swaziland Independance Order* [209] prévoyait le maintien en vigueur de l'ensemble de la législation promulguée avant l'indépendance [210].

95. *Accord de 1968 entre l'Afrique du Sud et le Souaziland* [211]. Cet accord a été signé par le Gouvernement du Royaume du Souaziland agissant avec l'autorisation et le consentement du Gouvernement du Royaume-Uni un jour avant l'accession du Souaziland à l'indépendance. Comme prévu dans le corps du texte, il est entré en vigueur le 5 octobre 1968 et peut être abrogé avec un préavis de six mois.

96. *Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique* [212]. Ce traité est indiqué dans la rubrique « Souaziland », dans « États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* », qui contient également un extrait d'une note en date du 22 octobre 1968, adressée au Secrétaire général de l'ONU par le Souaziland sur ses droits et obligations découlant des traités [213].

22. *Barbade, Birmanie, Gambie, Guyane, Jamaïque, Maurice* et *Trinité-et-Tobago*

97. *Traité de 1931 entre le Royaume-Uni et les États-Unis d'Amérique.* Ce traité est cité dans la rubrique afférente à chacun des États ci-dessus dans « États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* » [214] qui reproduit également, dans chaque cas, les dispositions pertinentes de l'accord de succession conclu par le nouvel État (Birmanie, Gambie, Jamaïque et Trinité-et-Tobago) [215] ou de la déclaration adressée par le nouvel État au Secrétaire général des Nations Unies concernant les droits et obligations qu'il a assumés en vertu de traités (Barbade, Guyane et Maurice). De plus, pour la Gambie, il est précisé que :

> Le Gouvernement des États-Unis d'Amérique a pris connaissance de cet échange de notes entre le Gouvernement gambien et le Gouvernement du Royaume-Uni et réexamine actuellement sa propre position en la matière.

Dans l'introduction de *Treaties in Force*, il est dit que :

> Dans le cas de nouveaux pays, il ne faut pas considérer le fait qu'il n'y ait pas de rubrique pour le pays en question ou qu'un traité donné ait été omis comme une preuve absolue que ce ou ces traités ne sont pas en vigueur.

b) Anciens territoires non métropolitains dont la France assurait les relations internationales

23. *Liban*

98. *Accord provisoire de 1921 entre la Syrie et le Liban d'une part, et la Palestine, d'autre part* [216]. En 1947, le Liban a invoqué l'Accord provisoire signé en 1921, c'est-à-dire à l'époque où les trois territoires étaient sous mandat. L'Administration palestinienne a accédé à la demande d'extradition en alléguant que l'Accord demeurait en vigueur malgré le changement de régime au Liban. La Cour suprême de la Palestine réunie en Haute Cour a reconnu que l'Accord était encore en vigueur [217].

24. *Tunisie*

99. *Traité de 1876 entre la France et le Royaume-Uni* [218]. « En 1959, [le Gouvernement britannique] a informé le

---

[207] *Act* n° 13 de 1968 (*Swaziland Government Gazette*, vol. VI, 9 août 1968, part B, Supplement, p. S 18).

[208] *The Fugitive Criminals Surrenders Proclamation*, chap. 37, dans *The Law of Swaziland*, chap. 37, éd. rev., 1959, vol. 1, dont tous les autres points ont été révoqués.

[209] Royaume-Uni, *Statutory Instruments* de 1968, Part II, sect. 2, n° 1377, p. 3838.

[210] En ce qui concerne l'extradition à l'intérieur du Commonwealth, voir le *Fugitive Offenders (Commonwealth) Bill*, dans *Swaziland Government Gazette*, vol. VI, 29 nov. 1968, Part A, *Bill* n° 46 de 1968, p. S 1.

[211] *Ibid.*, vol. VI, 13 sept. 1968, part C, Legal Notice n° 51 de 1968, p. S 27.

[212] Voir ci-dessus note 29.

[213] États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1970), p. 209 et 210.

[214] *Ibid.*, p. 14, 28, 84, 99, 126, 152 et 220. Voir aussi par. 27, 34, 39, 49, 51, 54, 59, 82, 86, 90 et 96 ci-dessus. Le traité est cité aussi dans la rubrique afférente à Nauru qui a fait une déclaration concernant ses droits et obligations découlant des traités (*ibid.*, p. 159). Dans son *Digest of International Law*, vol. 6 (fév. 1968), p. 764, M. M. Whiteman déclare que, puisqu'en accédant à l'indépendance ces pays ont repris les droits et les obligations découlant d'accords conclus entre le Royaume-Uni et des États tiers, les États-Unis considèrent que le Traité d'extradition de 1931... est un traité d'extradition en vigueur entre les États-Unis d'Amérique et 23 pays nommément cités du Commonwealth.

[215] On trouvera également ces dispositions : pour la Birmanie, dans Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 70, p. 183, et *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 163 ; pour la Gambie, dans International Law Association, *loc. cit.* note 192 ; pour la Jamaïque, dans Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 457, p. 117, et *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 172 ; et pour Trinité-et-Tobago, dans Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 457, p. 123, et *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 174.

[216] L'accord a été signé par le Haut Commissaire de la République française pour la Syrie et le Liban, et par le Haut Commissaire de Sa Majesté britannique pour la Palestine. Pour le texte (tel qu'il a été modifié en 1933) voir Robert H. Drayton (éd.), *Laws of Palestine*, 1933, vol. 1, p. 687. Également *ibid.*, p. 689 et SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXXVI, p. 343 pour un accord provisoire similaire avec l'Égypte.

[217] *Shehadeh et consorts* c. *Commissaire des Prisons, Jérusalem* (1947) dans *International Law Reports*, vol. 14, p. 42 ; *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 119, doc. A/CN.4/157, par. 157 et 158.

[218] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 2e série, t. VI, p. 885.

Gouvernement tunisien qu'il considérait que le Traité de 1889 [entre la France et le Royaume-Uni, étendant le Traité d'extradition de 1876[219] à Tunis] et le Traité supplémentaire de 1909[220] continuaient à avoir un caractère obligatoire étant donné que Tunis était un ancien protectorat et constituait donc une entité internationale distincte. Le Gouvernement tunisien a répondu dans une note du 22 mai 1959 qu'il ne se considérait pas lié par les traités. Le Gouvernement de Sa Majesté a donc informé Tunis qu'il considérait la note tunisienne comme une dénonciation de l'accord et qu'il renonçait au délai de préavis de six mois prévu pour cette dénonciation »[221].

25. *Madagascar*

100. *Traité de 1876 entre la France et le Royaume-Uni*[222]. En 1965, l'Ouganda a soutenu que le Traité conclu en 1876 entre la France et le Royaume-Uni (et amendé en 1896 et 1908) s'appliquait aux relations entre la République malgache et l'Ouganda[223]. La réponse donnée ne figure dans aucun document mais un commentateur dit que, compte tenu de la position adoptée par Madagascar à propos du traité conclu entre la France et les États-Unis, et dont il est question ci-après,

il semble bien que la position malgache soit déjà fixée et qu'en aucun cas la République malgache n'acceptera le maintien de la convention d'extradition franco-britannique[224].

101. *Traité de 1909 entre la France et les États-Unis d'Amérique*[225]. Après son accession à l'indépendance, Madagascar a refusé de se considérer comme liée par ce traité[226]. En réponse à une demande des États-Unis[227], Madagascar a déclaré que :

sur un plan général, il n'existe pas de pratique uniforme quant au sort des traités d'extradition en cas de modification affectant le territoire des États contractants, mais que l'extinction de l'ancien rapport conventionnel paraît être la solution la plus fréquemment appliquée. [...] sur un plan plus particulier, il apparaît que la tendance affirmée des États-Unis est de ne pas considérer habituellement comme juridiquement en vigueur au regard des États nouveaux les traités conclus par eux avec les États ayant subi des changements territoriaux.

Il n'était donc pas besoin de donner l'assurance que les États-Unis demandaient.

102. Dans leur réponse, les États-Unis ont appelé l'attention sur la position suivante adoptée par Madagascar le 4 décembre 1962 dans une note aux États-Unis :

Aucun acte officiel ne prévoit, dans les accords avec la République française, la position juridique de la République malgache à l'égard des droits et obligations contractés pour le compte de Madagascar dans les traités, accords et conventions signés par la France antérieurement à l'accession de Madagascar à la souveraineté internationale. Conformément à la coutume, la République malgache se considère comme liée implicitement par de tels textes, sauf dénonciation expresse par elle-même. Le Ministère des affaires étrangères précise à l'Ambassade des États-Unis d'Amérique que, pour éviter toute équivoque, la République malgache adresse, dès qu'elle est en mesure de se prononcer d'une façon affirmative à l'égard de chacun des textes en question, une déclaration formelle par laquelle elle se déclare liée au traité, à l'accord ou la convention considérés[228].

Ils en avaient tiré la conclusion ci-après :

Le Gouvernement des États-Unis a considéré que les accords américano-français sur l'extradition conservent leur validité entre les États-Unis et la République malgache.

Le Gouvernement malgache a toutefois confirmé qu'il ne voulait pas être lié par le traité; après avoir à nouveau exposé les vues ci-dessus, il a ajouté que, sur le plan pratique, les procédures prévues dans le traité soulèveraient de sérieuses difficultés et devraient être adaptées à la situation nouvelle résultant de l'indépendance. En même temps, Madagascar a, une fois de plus, suggéré qu'un nouveau traité, inspiré du traité de 1909 sous sa forme modifiée soit négocié[229].

26. *Côte d'Ivoire*

103. *Traité de 1909 entre la France et les États-Unis d'Amérique*[230].

Le Directeur des affaires politiques du Ministère des affaires étrangères de la Côte d'Ivoire a déclaré officiellement que la France et la Côte d'Ivoire étaient convenues que la Côte d'Ivoire assumerait tous les droits et obligations découlant des traités qui étaient applicables à la Côte d'Ivoire avant son accession à l'indépendance et que par la suite la Côte d'Ivoire confirmerait officiellement ces obligations ou s'en dégagerait dès que possible. En revanche, en ce qui concerne la question de l'extradition, le Ministère des affaires étrangères a déclaré plus tard que, bien qu'il existe presque certainement un traité d'extradition franco-américain qui s'appliquait probablement aux anciens territoires de l'AOF, le Gouvernement de la Côte d'Ivoire ne se considérait pas comme lié par ce traité et souhaitait un nouvel examen de ces questions...[231].

---

[219] Voir ci-dessus note 97.

[220] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 3e série, t. III, p. 803.

[221] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 184.

[222] Voir ci-dessus note 97.

[223] Cité dans le cadre d'une série de demandes de renseignements émanant de l'Ouganda qui avait décidé de maintenir en vigueur tous les traités d'extradition. Voir ci-dessus par. 67.

[224] Voir D. Bardonnet, *loc. cit.* note 114 ci-dessus, p. 678 et 679.

[225] États-Unis d'Amérique, *Treaty Series*, n° 561.

[226] Voir D. Bardonnet, *loc. cit.* note 114 ci-dessus, p. 671 à 679, qui a servi de base à l'exposé suivant.

[227] Le Gouvernement des États-Unis a demandé ce renseignement notamment parce qu'il cherchait à obtenir des États avec lesquels il avait des traités d'extradition l'assurance qu'ils ne demanderaient pas l'extradition de personnes qui se trouvent aux États-Unis sur une invitation de l'Organisation des Nations Unies. Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-huitième session, Quatrième Commission*, 1475e séance, par. 2 à 5 (la déclaration des États-Unis figure *in extenso* dans *American Journal of International Law*, vol. 58, p. 457) ; et Nations Unies, *Annuaire juridique, 1963* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 65.V.3), p. 173.

[228] Voir D. Bardonnet, *loc. cit.* note 114 ci-dessus, p. 653 et 654.

[229] Dans États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1963), (1964) et (1965), le traité d'extradition est cité dans la rubrique « Madagascar » (avec mention de la note du 4 décembre 1962). Le traité ne figure pas dans la liste de 1966.

[230] Voir ci-dessus note 225.

[231] M. M. Whiteman, *Digest of International Law*, vol. 2 (1963), p. 983. Il n'y a pas de traité d'extradition dans États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1970), p. 125.

27. *Congo (République populaire du)*

104. *Traité de 1909 entre la France et les États-Unis d'Amérique* [232]. Ce traité (sous sa forme modifiée) est cité dans la rubrique « Congo (Brazzaville) » de « États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* » [233]. On y trouve également un échange de notes entre le Congo et les États-Unis dans lequel le Ministre congolais des affaires étrangères déclare ceci :

Conformément aux pratiques du droit international et en raison des circonstances dans lesquelles le Congo a accédé à la souveraineté internationale, le Congo se considère comme partie aux traités et accords signés avant son indépendance par la République française et étendus par cette dernière à ses anciens territoires d'outre-mer à moins que ces traités ou accords n'aient été expressément dénoncés ou abrogés tacitement par un texte les remplaçant [234].

c) ANCIEN TERRITOIRE NON MÉTROPOLITAIN DONT LES PAYS-BAS ASSURAIENT LES RELATIONS INTERNATIONALES

28. *Indonésie*

105. *Traité de 1898 entre les Pays-Bas et le Royaume-Uni* [235]. En février 1950, l'Indonésie a demandé à Singapour d'extrader Westerling. Elle a dit, et répété plus tard en 1950, qu'elle reprenait à son compte les droits et obligations assumés par le Gouvernement néerlandais au titre du Traité d'extradition conclu entre les Pays-Bas et le Royaume-Uni en 1898 [236]. Le Gouvernement britannique a également déclaré que :

la République des États-Unis d'Indonésie a succédé aux droits et obligations assumés par le Royaume des Pays-Bas au titre du Traité en ce qui concerne l'Indonésie et... ledit traité est maintenant en vigueur entre le Gouvernement de Sa Majesté du Royaume-Uni et la République des États-Unis d'Indonésie.

La Cour de la colonie de Singapour a jugé que cette déclaration était concluante mais que la législation afférente au Traité ne permettait pas d'appliquer le Traité à l'Indonésie et elle a donc arrêté la procédure d'extradition [237].

106. *Convention de 1887 entre les Pays-Bas et les États-Unis d'Amérique* [238]. Le recueil États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (qui reproduit les dispositions de la Conférence de la Table ronde relatives au transfert à l'Indonésie des obligations découlant des traités conclus par les Pays-Bas) indique que la Convention susmentionnée, telle qu'elle a été étendue, est « réputée être en vigueur entre les États-Unis d'Amérique et l'Indonésie » [239].

d) ANCIEN TERRITOIRE NON MÉTROPOLITAIN DONT LA BELGIQUE ASSURAIT LES RELATIONS INTERNATIONALES

29. *Congo (République démocratique du)*

107. *Traité de 1894 entre l'État indépendant du Congo et le Libéria* [240]. En juin 1966, le Libéria a demandé l'extradition d'un certain Sabbe de la République démocratique du Congo, en fondant sa demande sur le Traité du 21 novembre 1894 conclu entre le Libéria et l'État indépendant du Congo. Le Ministère des affaires étrangères de la République démocratique du Congo a reconnu le bien-fondé de la demande [241].

B. — Cas dans lesquels il ne s'agit pas de l'accession à l'indépendance de territoires non métropolitains

1. *Sécession de la Finlande, 1917*

108. *Convention de 1860 entre la Russie et la Suède.* Par un échange de notes en date du 11 novembre 1919, la Finlande et la Suède ont déclaré que treize des conventions qui avaient été conclues entre la Suède et la Russie « après que la Finlande se fut séparée de la Russie, seraient réputées être en vigueur et continuaient d'être en vigueur au même titre que si elles avaient été conclues entre la Suède et la Finlande... » [242]. Parmi les conventions en question figurait la Convention de 1860 concernant le renvoi réciproque de vagabonds [243].

---

[232] Voir ci-dessus note 225.

[233] États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1970), p. 55.

[234] États-Unis d'Amérique, *United States Treaties and other International Agreements* 5161, vol. 13, part 2, p. 2065.

[235] Voir ci-dessus note 142.

[236] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 186. Comparer avec l'attitude générale adoptée plus tard par l'Indonésie, *ibid.* et p. 37.

[237] *Affaire Westerling* (1950), *Malayan Law Reports*, vol. 1, p. 228 ; *International Law Reports*, vol. 17, p. 82; Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 194: et *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 113 et 114, doc. A/CN.4/157, par. 107 à 111.

[238] Malloy, *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers*, vol. 2, p. 1266. Pour le traité de 1904 étendant la convention, *ibid.*, p. 1271.

[239] États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1970), p. 111. Pour l'accord de la Conférence de la Table ronde, voir également Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 69, p. 201 et *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 34.

[240] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 2e série, t. XXI, p. 688. En acquérant la souveraineté sur l'État indépendant du Congo, la Belgique a accepté de reconnaître les traités qu'il avait conclus.

[241] Voir p. 14 et 15 et 45 à 57 du rapport de I. A. Shearer cité dans la note 107 ci-dessus (jugement de la cour d'appel de Léopoldville du 8 février 1966); International Law Association, *loc. cit.* note 192 (1968), p. 33. Une certaine confusion règne quant à l'issue de cette affaire ; Shearer affirme que la Cour, se fondant notamment sur le traité, a ordonné l'extradition (voir également D. P. O'Connell, *State Succession...* [*op. cit*], p. 140). Mais dans le jugement reproduit par Shearer, la demande est rejetée pour insuffisance de preuves.

[242] *British and Foreign States Papers*, vol. 112, p. 1023.

[243] *Ibid.*, vol. 53, p. 958.

109. *Traités entre la Russie et le Royaume-Uni.* Quand la République finlandaise a été créée en 1917, le Gouvernement du Royaume-Uni a adopté la position suivante :

> [En réponse à votre demande] concernant la question de savoir si les traités conclus précédemment avec la Russie peuvent être considérés comme étant en vigueur entre le Gouvernement de Sa Majesté et le Gouvernement finlandais, j'ai été avisé que, lorsqu'une partie d'un État se constitue en nouvel État, ce dernier ne se trouve pas lié par les traités conclus par l'État dont il faisait antérieurement partie. Toutefois, les obligations ayant trait à des questions telles que la navigation fluviale, qui ont le caractère de servitude, sont normalement reprises par le nouvel État. En conséquence, il n'existe actuellement aucun traité entre la Finlande et le Royaume-Uni [244].

Le Royaume-Uni et la Finlande ont donc négocié et conclu de nouveaux traités, concernant notamment l'extradition [245]. Le Danemark, la Norvège, la Suède et les États-Unis ont également négocié des conventions d'extradition avec la Finlande [246] ; ces pays ne considéraient apparemment pas que leurs conventions d'extradition avec la Russie [247] s'appliquaient à la Finlande.

2. *Association de l'Islande et du Danemark, sous forme d'union personnelle, 1918 ; dissolution de l'union en 1944*

110. *Généralités.* En 1918, l'Islande a cessé de faire partie intégrante du Danemark et s'est associée à ce pays dans le cadre d'une union personnelle. Cette union a été dissoute en 1944. Le Traité d'association de 1918 prévoyait que les traités conclus entre le Danemark et d'autres États et qui avaient trait à l'Islande continueraient d'avoir force obligatoire pour ce pays [248]. Ce point de vue semble avoir prévalu en 1918 et en 1944 de façon générale et pour les traités d'extradition en particulier [249].

111. Le Ministère des affaires étrangères d'Islande a donc publié une liste de ses traités en vigueur au 31 décembre 1964 [250], qui comprend les traités d'extradition conclus avant 1914 par le Danemark avec l'Allemagne (classée dans la liste sous « République fédérale d'Allemagne »), la Belgique, l'Espagne, les États-Unis d'Amérique, la France, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni (cité aussi sous Australie, Canada, Ceylan, Inde et Nouvelle-Zélande) [251]. Il est également indiqué dans chaque cas que les autres pays énumérés dans la liste considèrent que le traité est en vigueur [252].

3. *Traités de paix conclus après la première guerre mondiale, 1919*

a) *Autriche et Hongrie*

112. *Généralités.* L'article 241 du Traité de Saint-Germain-en-Laye et l'article 224 du Traité de Trianon stipulaient que :

> Chacune des Puissances alliées ou associées... notifiera à l'Autriche [à la Hongrie] les conventions bilatérales de toute nature passées avec l'ancienne monarchie austro-hongroise, dont elle exigera l'observation.

Seules les conventions ainsi notifiées seraient en vigueur entre les Puissances alliées et associées, d'une part, et l'Autriche et la Hongrie, d'autre part [253]. En ce qui concerne les conventions bilatérales conclues par l'Autriche-Hongrie avec d'autres États, il semble que l'Autriche ait, d'une façon générale, adopté un point de vue négatif au sujet de la succession ou de la continuité de la validité et la Hongrie un point de vue plus positif [254].

113. *Convention de 1911 entre l'Autriche-Hongrie et la Bulgarie* [255]. Ainsi, dans des notes, qui, *mutadis mutandis*, étaient identiques, les gouvernements bulgare et hongrois se sont déclarés mutuellement d'accord, le 17 mai 1929, pour considérer que cette convention d'extradition « est en vigueur dans les rapports entre la Bulgarie et la Hongrie » [256].

114. *Convention de 1880 entre l'Autriche-Hongrie et les Pays-Bas.* On a dit que les Pays-Bas n'acceptaient pas l'argument de l'Autriche selon lequel celle-ci était un nouvel État ; cependant, sans trancher le différend, les deux États semblent avoir admis d'un commun accord que les conventions antérieures à 1918 devaient rester en vigueur [257]. Ainsi, le préambule d'une convention signée le 1er décembre 1921 [258] entrée en vigueur le lendemain de sa ratification, le 4 janvier 1922, est ainsi rédigé :

---

[244] A. D. McNair, *The Law of Treaties* (1961), p. 605.

[245] *Ibid.*, et SDN, *Recueil des Traités*, vol. XXXIV, p. 80.

[246] SDN, *Recueil des Traités*, vol. XVIII, p. 33 ; vol. XLIII, p. 381 ; vol. XXIII, p. 33, et vol. XXXIV, p. 103.

[247] Danemark, 1866 : G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 3e série, t. II, p. 772 ; Suède et Norvège, 1860 : *British and Foreign States Papers*, vol. 53, p. 958 ; et États-Unis d'Amérique, 1887 : G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 2e série, t. XXII, p. 53.

[248] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 3e série, t. XII, p. 3.

[249] D. P. O'Connell, *State Succession... (op. cit.)*, p. 111 et 112.

[250] *Stjornartidindi C 2-1964*, p. 86 à 123.

[251] Voir également les conventions additionnelles signées en 1937 et 1938. L'Australie et la Nouvelle-Zélande ont accédé séparément à cette dernière convention (SDN, *Recueil des Traités*, vol. CXCVIII, p. 147).

[252] *Op. cit.* note 250 ci-dessus, voir p. 95, 99, 107, 101, 102, 100, 103, 105, 96, 92, 102, 97 et 98, 100, 103 et 93. La Sierra Leone et l'Ouganda ont également indiqué qu'ils considéraient la convention pertinente comme étant encore en vigueur entre eux et l'Islande ; voir par. 58 et 67 ci-dessus.

[253] Pour les États-Unis, voir le Traité du 24 août 1921 entre les États-Unis d'Amérique et l'Autriche dans États-Unis d'Amérique, *Treaty Series* n° 659 et le Traité du 29 août 1921 entre les États-Unis d'Amérique et la Hongrie dans États-Unis d'Amérique, *Treaty Series* n° 660.

[254] Pour ce qui est de l'Autriche, voir par exemple Ch. Rousseau, *Droit international public* (1953), p. 283, et Udina, « La succession d'États quant aux obligations internationales autres que les dettes publiques », dans Académie de droit international de La Haye, *Recueil des cours..., 1933-II*, t. 44, p. 665 et 687 ; pour la Hongrie, voir en particulier les déclarations reproduites au paragraphe 115 ci-après.

[255] *British Foreign and State Papers*, vol. 104, p. 720.

[256] SDN, *Recueil des Traités*, vol. XCII, p. 197.

[257] R. W. G. de Muralt, *The Problem of State Succession with regard to Treaties*, 1954, p. 89 et 90.

[258] SDN, *Recueil des Traités*, vol. IX, p. 168.

Sa Majesté la Reine des Pays-Bas et le Président de la République d'Autriche, également animés du désir de rendre applicable la Convention d'extradition des malfaiteurs conclue le 24 novembre 1880 entre les Pays-Bas et l'ancienne Monarchie austro-hongroise, en attendant la Conclusion d'une nouvelle convention d'extradition...

et l'article 1er stipulait

La convention d'extradition... [de 1880] sera appliquée par les Hautes Parties Contractantes.

115. *Convention de 1873 entre l'Autriche-Hongrie, d'une part, et la Suède et la Norvège, d'autre part.* Le *Recueil des traités* de la Suède publié en 1927 cite la Convention ci-dessous, sous la rubrique « Hongrie », mais non sous la rubrique « Autriche » [259]. Il reproduit également la déclaration suivante faite en 1922 par le Gouvernement hongrois :

La Hongrie est, au point de vue du droit constitutionnel hongrois, identique à l'ancien Royaume de Hongrie, lequel au temps du dualisme formait auprès de l'Autriche l'autre partie composante de l'ancienne Monarchie austro-hongroise. Il s'ensuit donc que la dissolution de la monarchie, c'est-à-dire l'extinction de la connexion constitutionnelle entre l'Autriche et la Hongrie en elle-même, n'a pas modifié la vigueur des traités et conventions qui étaient en vigueur dans le Royaume de Hongrie au temps du dualisme [260].

116. *Convention de 1896 entre l'Autriche-Hongrie et la Suisse.* Le *Recueil des traités* de la Suisse cite la Convention d'extradition de 1896 sous la rubrique « Autriche » et sous la rubrique « Hongrie » [261]. Il est consigné dans ce *Recueil* que la Convention de 1873 reste en vigueur pour la Hongrie conformément à un échange de notes du 15 janvier 1921 [262]. Dans le casde l'Autriche, les deux États,

animés du même désir de rendre applicables entre la Suisse et la République d'Autriche les traités conclus entre la Suisse et l'ancienne Monarchie austro-hongroise concernant le règlement des conditions d'établissement, l'extradition réciproque des malfaiteurs et la légalisation des actes publics,

ont conclu une convention qui est entrée en vigueur le 7 mars 1926 et dont l'article 1er est libellé comme suit :

Les traités conclus entre la Suisse et l'ancienne Monarchie austro-hongroise le 7 décembre 1875, concernant le règlement des conditions d'établissement, le 10 mars 1896, concernant l'extradition réciproque des malfaiteurs et, le 21 août 1916, concernant la légalisation des actes publics établis par les autorités suisses ou autrichiennes, seront appliqués par les parties contractantes [263].

b) *Tchécoslovaquie et Pologne*

117. *Généralités.* Les traités conclus après la première guerre mondiale entre les Puissances alliées et associées, d'une part, et la Pologne [264] et la Tchécoslovaquie [265], d'autre part, ne contiennent pas, dans leur préambule, de disposition soulignant la continuité de la validité ou la remise en vigueur de conventions bilatérales antérieurement applicables aux territoires constituant les nouveaux États [266]. D'autre part, la Pologne et la Tchécoslovaquie s'engageaient expressément à *accéder* à plusieurs conventions multilatérales dont quelques-unes au moins s'appliqueraient aux territoires qui les composaient.

118. La pratique des États confirme pour une grande part l'interprétation selon laquelle il n'y a pas continuité de la validité des traités [267]. En 1921, le Département suisse de la justice a avisé une cour d'appel suisse que la Tchécoslovaquie refusait d'être considérée comme le successeur de l'ancienne Autriche et affirmait n'être pas partie aux traités conclus par l'Autriche-Hongrie [268]. Dans les négociations qui eurent lieu en 1922-1925 entre la Tchécoslovaquie et les États-Unis en vue de la conclusion d'un traité d'extradition, il semble que les parties aient admis au départ qu'il n'y avait pas de traité en vigueur entre elles [269]. Les États-Unis ne semblent pas non plus avoir considéré que la Pologne était liée par les traités d'extradition antérieurement applicables à son territoire [270]. La Suède et la Suisse ont conclu en 1930 et 1937 des conventions d'extradition avec la Pologne, et

---

[259] Comte Sten Lewenhaupt, *Recueil des traités, conventions et autres actes diplomatiques de la Suède entièrement ou partiellement en vigueur au 1er janvier 1926*, vol. II, p. 562. Sous la rubrique « Autriche », il cite un traité de commerce et de navigation de 1873, mais voir, à ce propos, l'échange de notes de 1924, *ibid.*, p. 87 et 93.

[260] *Ibid.*, p. 559. n. *.

[261] Suisse, *Recueil systématique des lois et ordonnances, 1848-1947*, vol. 12, p. 72 et 175.

[262] *Ibid.*, vol. 12, p. 72, n. 1, qui renvoie à la *Feuille fédérale, 1921*, vol. 1, p. 215.

[263] *Ibid.*, vol. 11, p. 575 ; voir également alinéa *f* du paragraphe 1 de l'échange de notes du 6 mars 1926, *ibid.*, p. 577. Noter également que la Cour suprême du Reich allemand a jugé en 1932 qu'une résolution de l'Assemblée de la Confédération germanique du 28 janvier 1854 relative à l'extradition d'Autriche en Prusse n'était pas affectée par les changements fondamentaux d'ordre territorial et constitutionnel auxquels l'Autriche fut soumise en 1918 et 1919. *Affaire de la continuité de la validité de la résolution de la Confédération germanique*, *Fontes Iuris Gentium*, A. II, t. 2, n° 62 ; et *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 117, doc. A/CN.4/157, par. 143. Se reporter également à une décision suisse relative à la Convention de La Haye de 1905 sur la procédure civile, dans l'affaire *Ungarische Kriegsprodukten* c. *Aktiengesellschaft* (1920) dans *Annual Digest of Public International Law Cases*, vol. 1, p. 72, et *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 112 et 113, doc. A/CN.4/157, par. 100.

[264] M. O. Hudson, *International Legislation*, vol. 1, p. 283.

[265] Royaume-Uni, *Treaty Series* (1919), n° 20.

[266] Si ce n'est qu'elles pouvaient exercer la faculté de remettre en vigueur les conventions à l'égard des anciens Empires centraux, voir par exemple International Law Association, *loc. cit.* note 47 ci-dessus, p. 11 à 21.

[267] D'une manière générale, voir D. P. O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 179 à 182 et 346 à 349.

[268] Dans l'affaire *J. Z.* (1921), *Annual Digest of Public International Law Cases*, vol. 1, p. 71 ; et *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 112, doc. A/CN.4/157, par. 93.

[269] États-Unis d'Amérique, *Foreign Relations of the United States, 1925*, vol. II, p. 32 et 33. Une convention d'extradition a été signée le 3 juillet 1856 entre l'Autriche-Hongrie et les États-Unis d'Amérique (W. M. Malloy, *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers*, vol. 1, p. 36).

[270] C'est ainsi que la liste établie par W. M. Malloy ne contient pas de traité d'extradition sous la rubrique « Pologne ». En 1927, une nouvelle convention a été conclue entre la Pologne et les États-Unis d'Amérique. Elle ne contient pas de référence à des conventions antérieures. (E. J. Trenwith, *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers*, vol. IV, p. 4561.)

dans ce cas non plus, il n'était pas fait mention de conventions antérieures [271].

119. *Traité entre l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne.* En 1921, un tribunal allemand a jugé qu'un traité d'extradition conclu entre l'Autriche-Hongrie et l'Allemagne n'était pas applicable à la Tchécoslovaquie, bien que son territoire fût, pour une grande part, composé d'un ancien territoire autrichien : les États créés sur les territoires de l'Empire austro-hongrois ne pouvaient qu'être considérés comme succédant automatiquement aux droits et devoirs de cet empire [272].

120. *Traité entre l'Autriche-Hongrie et la Suisse.* En 1953, le Tribunal fédéral suisse a constaté que :

le Traité d'extradition conclu entre la Suisse et l'Autriche-Hongrie ne pouvait pas, comme l'avait déclaré le Conseil fédéral en 1920 dans une réponse à une demande d'extradition, s'appliquer sans plus à la Tchécoslovaquie en tant qu'État successeur (B-B 1. 1921, II. 350) [273].

c) *Yougoslavie*

121. *Généralités.* L'article 12 d'un traité [274] signé le 10 septembre 1919 à Saint-Germain-en-Laye entre les principales Puissances alliées et associées (Empire britannique, États-Unis d'Amérique, France, Italie et Japon) et l'État serbe-croate-slovène, intitulé « Traité en vue de régler certaines questions soulevées du fait de la formation du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes », avait la teneur suivante :

En attendant la conclusion de nouveaux traités ou de nouvelles conventions, l'État serbe-croate-slovène est lié *ipso facto* par tous les traités, conventions, accords et obligations passés entre la Serbie, d'une part, et l'une quelconque des principales Puissances alliées et associées, d'autre part, qui étaient en vigueur le 1er août 1914 ou qui ont été conclus depuis.

Tous les signataires, sauf les États-Unis, ont ratifié le Traité qui est entré en vigueur le 16 juillet 1920 ou y ont adhéré. L'État serbe-croate-slovène semble avoir adopté le point de vue ci-dessus d'une manière générale et non pas simplement par rapport aux parties au traité. Ainsi, le 29 septembre 1921, le chargé d'affaires du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes aux États-Unis a adressé au Secrétaire d'État une note où il était dit notamment :

... Le Gouvernement du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes considère les traités et conventions conclus entre le Royaume de Serbie et les États-Unis comme s'appliquant à l'ensemble du territoire des Serbes, Croates et Slovènes tel qu'il est constitué actuellement [275].

122. *Traité de 1887 entre la Serbie et la Suisse.* Le *Recueil systématique des lois et ordonnances, 1848-1947* [276] de la Suisse reproduit le Traité de 1887 entre la Serbie et la Suisse, considéré comme étant en vigueur entre la Suisse et la Yougoslavie. En outre, en 1951, le Gouvernement yougoslave a fait une demande d'extradition. Le Tribunal fédéral suisse a constaté notamment que :

La question de savoir s'il doit être fait droit à la demande d'extradition doit être réglée en conformité de la loi fédérale sur l'extradition... et de la Convention d'extradition du 28 novembre [1887] entre la Suisse et la Serbie, puisque le Royaume de Yougoslavie et l'actuelle République fédérale de Yougoslavie sont successeurs [« *haben die Nachfolge* »] du Royaume de Serbie et ont assumé les obligations des conventions internationales conclues par lui.

Le Tribunal a ensuite rejeté la demande pour le motif, inscrit dans le Traité, que les délits étaient d'ordre politique [277].

123. *Convention de 1900 entre la Serbie et le Royaume-Uni* [278]. Le Royaume-Uni [279], l'Australie [280], la Nouvelle-Zélande [281], l'Inde [282], la Sierra Leone [283], et l'Ouganda [284] ont adopté le point de vue que la Convention d'extradition de 1900 conclue entre la Serbie et le Royaume-Uni reste en vigueur pour la Yougoslavie.

124. *Traité de 1901 entre la Serbie et les États-Unis d'Amérique* [285]. Au cours d'échanges de vues concernant la revision et le remplacement du Traité de commerce et de navigation et de la Convention consulaire de 1901 entre la Serbie et les États-Unis d'Amérique, le Gouver-

---

[271] SDN, *Recueil des Traités*, vol. CXXIX, p. 383, et vol. CXCV, p. 297.

[272] Affaire d'extradition (Allemagne et Tchécoslovaquie) 1921, *Annual Digest of Public International Law Cases*, vol. 1, p. 259 ; et *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 113, doc. A/CN.4/157, par. 104 et 105.

[273] *N. c. Ministère public du canton d'Argovie* (1953), dans *International Law Reports*, vol. 20, p. 363 ; et *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 113, doc. A/CN.4/157, par. 106.

[274] Royaume-Uni, *Treaty Series* (1919), n° 17 ; G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, 3e série, t. XIII, p. 521. Le préambule du Traité a notamment la teneur suivante :

« Considérant que, depuis le commencement de l'année 1913, des territoires étendus ont été joints au Royaume de Serbie,

« Considérant que les Serbes, les Croates et les Slovènes de l'ancienne Monarchie austro-hongroise ont, de leur propre volonté, résolu de s'unir avec la Serbie d'une façon permanente dans le but de former un État indépendant et unifié sous le nom de Royaume des Serbes, Croates et Slovènes,

« Considérant que le Prince régent de Serbie et le Gouvernement serbe ont accepté de réaliser cette union et qu'en conséquence il a été formé le Royaume des Serbes, Croates et Slovènes, qui a assumé la souveraineté sur les territoires habités par ces peuples,

« Considérant qu'il est nécessaire de régler certaines questions d'intérêt international qui sont soulevées du fait desdites acquisitions de territoires et de cette union,

« Considérant qu'il est désirable de libérer la Serbie de certaines obligations auxquelles elle a souscrit par le Traité de Berlin de 1878 vis-à-vis de certaines puissances et d'y substituer des obligations vis-à-vis de la Société des Nations... »

[275] G. H. Hackworth, *Digest of International Law*, vol. V, p. 374 et 375.

[276] Vol. 12, p. 238 ; également *ibid.*, n. 1, et *ibid.*, vol. II, p. VII et VIII.

[277] *Affaire Kavic, Bjelanovic et Arseniejvic* (1952), *Arrêts du Tribunal fédéral suisse*, vol. 78, p. 39 et 45 [texte allemand] (traduction anglaise dans *International Law Reports*, vol. 19, p. 371.

[278] *British Foreign and State Papers*, vol. 92, p. 41.

[279] Liste citée ci-dessus à la note 4.

[280] Liste citée ci-dessus à la note 5.

[281] Liste citée ci-dessus à la note 4.

[282] Liste citée ci-dessus à la note 47.

[283] Voir ci-dessus par. 58.

[284] Voir ci-dessus par. 67.

[285] W. M. Malloy, *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers*, vol. II, p. 1622.

nement des Serbes, Croates et Slovènes a proposé la négociation de conventions concernant notamment l'extradition. La réponse des États-Unis a été que :

la Convention d'extradition conclue entre les États-Unis et la Serbie, qui est considérée tant par le Gouvernement des États-Unis que par le Gouvernement des Serbes, Croates et Slovènes comme s'appliquant à l'ensemble du territoire du Royaume est une convention moderne et complète.

En conséquence, en attendant de recevoir des renseignements plus précis, le Département d'État n'était pas disposé à envisager la négociation d'un nouveau traité sur ce sujet [286]. Le Gouvernement des Serbes, Croates et Slovènes n'a pas insisté pour maintenir sa proposition.

125. En 1951, le Gouvernement yougoslave a demandé l'extradition d'un nommé Artukovic en application du Traité de 1901. Le Gouvernement des États-Unis a admis que le traité était encore en vigueur [287]. Toutefois, le tribunal de district a soutenu que le traité n'était pas en vigueur entre la Yougoslavie et les États-Unis notamment parce que l'État serbe-croate-slovène constituait un nouvel État [288]. Cette décision a été abrogée par la cour d'appel [289]. La Cour a tout d'abord constaté que les parties étaient d'accord pour reconnaître que les changements survenus dans l'appellation et la structure gouvernementales en 1928 et 1945 étaient des changements internes et politiques qui n'affectaient la validité d'aucun traité en vigueur au temps du « Royaume des Serbes, Croates et Slovènes ». Après avoir passé en revue les événements historiques qui ont accompagné l'apparition du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes à la fin de la première guerre mondiale et après avoir cité les vues des deux pays (États-Unis d'Amérique et Yougoslavie), la cour d'appel a soutenu que :

la formation du Royaume des Serbes, Croates et Slovènes... était due à un mouvement du peuple slave, qui voulait se gouverner lui-même en constituant une seule nation souveraine, la Serbie étant la nation centrale ou « nucléaire »... Il n'en résulta pas une souveraineté entièrement nouvelle, sans ascendance. Et quand bien même il conviendrait de considérer cette combinaison comme un pays nouveau, le fait qu'elle soit entrée en action dans le cadre de la Constitution serbe, en tant que gouvernement national, et qu'elle s'en soit remise aux légations et au service consulaire serbes, à l'étranger, et qu'elle ait continué à se conformer aux traités de commerce et de navigation ainsi qu'au traité consulaire serbes, suffit à prouver que, si cette combinaison donnait naissance à un nouveau pays, celui-ci était le successeur de la Serbie dans ses droits et obligations d'ordre international [290].

En conséquence, l'affaire a été renvoyée au tribunal de district avec pour instructions de constater que le Traité d'extradition de 1901 entre les États-Unis d'Amérique et la Serbie continuait d'être valable entre les États-Unis et la République fédérale populaire de Yougoslavie [291]. Le Traité figure dans États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* [292].

4. *Annexion de l'Autriche (1938) et rétablissement d'une Autriche indépendante*

126. *Généralités.* Dans son préambule, le Traité d'État portant rétablissement d'une Autriche indépendante et démocratique, signé le 15 mai 1955 [293], se réfère notamment à la déclaration de Moscou du 1er novembre 1943 dans laquelle les Gouvernements de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, du Royaume-Uni et des États-Unis d'Amérique déclaraient qu'ils considéraient comme nulle et non avenue l'annexion de l'Autriche par l'Allemagne et affirmaient leur désir de voir l'Autriche rétablie en tant qu'État libre et indépendant et le Traité dispose à l'article premier que

Les Puissances Alliées et Associées reconnaissent que l'Autriche est rétablie en tant qu'État souverain, indépendant et démocratique.

Les frontières demeurent telles qu'elles étaient au 1er janvier 1938 (art. 5). Le Traité ne contient pas de disposition se référant de façon détaillée aux traités applicables à l'Autriche avant 1938 et de 1938 à 1945. Il semble, néanmoins, découler du Traité [294] et il semble aussi qu'il soit généralement admis que les traités conclus avant 1938 sont, d'une façon générale, actuellement en vigueur. Une certaine pratique paraît également confirmer ce point de vue [295].

---

[286] États-Unis d'Amérique, *Foreign Relations of the United States, 1927*, vol. III, p. 828 à 865. Voir également G. H. Hackworth, *loc. cit.* note 277 ci-dessus, p. 375.

[287] *Artukovic* c. *Boyle* dans États-Unis d'Amérique, *Federal Supplement*, vol. 107, p. 11 et p. 20, n. 6 (1952, Tribunal de district, Southern District, Californie).

[288] *Ibid.*, surtout par. 30 à 33.

[289] *Ivancevic* c. *Artukovic*, dans États-Unis d'Amérique, *Federal Reporter, Second Series*, vol. 211 F 2nd. p. 565 (1954, Cour d'appel, 9e circuit); et *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 116, doc. A/CN.4/157, par. 132 à 134.

[290] États-Unis d'Amérique, *Federal Reporter, Second Series*, vol. 211 F, 2nd p. 572 et 573 [la note de bas de page citant Grotius et Crandall a été omise].

[291] Pour le déroulement ultérieur de l'action judiciaire, qui s'est poursuivie selon les données ci-dessus, voir *United States Reports*, vol. 348, p. 818 (refus du pourvoi); vol. 348, p. 889 (refus de réouverture du procès); *Artukovic* c. *Boyle*, dans États-Unis d'Amérique, *Federal Supplement* vol. 140, p. 245 [1956] (délits considérés comme étant de caractère politique); *Karadzole* c. *Artukovic*, dans États-Unis d'Amérique, *Federal Reporter, Second Series*, vol. 247 F 2nd, p. 198 [1957] (confirmant décision du tribunal de district); *United States Reports*, vol. 355, p. 393 [1958] (jugement annulé et affaire renvoyée pour complément d'instruction); *United States ex rel. Karadzole* c. *Artukovic*, dans États-Unis d'Amérique, *Federal Supplement*, vol. 170, p. 383 [1959] (extradition refusée : insuffisance de preuves; délits de caractère politique). Voir également M. M. Whiteman, *Digest of International Law*, vol. 2, p. 940 à 949; vol. 6, p. 819 à 826.

[292] États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1970), p. 253; voir également Péritch, « Conception du droit international privé d'après la doctrine et la pratique en Yougoslavie », dans Académie de droit international de La Haye, *Recueil des cours..., 1929*, t. 28, p. 299, 402 et 403. Péritch examine également l'importance pour la Yougoslavie des traités antérieurement conclus avec l'Autriche-Hongrie, la Bulgarie et la Turquie, *ibid.* p. 404 à 410.

[293] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 217, p. 294.

[294] *Ibid.*, p. 350 et 354, art. 25, par. 10 et art. 28, par. 2.

[295] Voir, par exemple :

a) Un échange de notes entre l'Autriche et la France en 1958 dans lequel la France, invoquant l'absence, dans le Traité d'État, de disposition concernant les conventions antérieures, déclarait que certaines conventions (notamment les traités d'extradition) « sont actuellement en vigueur entre les deux États ». Dans sa réponse, l'Autriche a acquiescé. Voir *Recueil des traités et accords de la France, 1960*, n° 19;

b) La liste des traités antérieurs à 1938 énumérés sous la rubrique « Autriche » dans États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1970), p. 11;

(Suite de la note p. 137.)

127. Les cas rapportés ci-après concernent l'effet, tel qu'il apparaissait en 1938, de l'annexion de l'Autriche sur les traités pertinents.

128. *Traités entre l'Autriche, la Hongrie et le Royaume-Uni et entre l'Allemagne et le Royaume-Uni.* Par une note en date du 6 mai 1938, l'ambassadeur de la Grande-Bretagne à Berlin, se référant à « la position eu égard aux traités intéressant l'Autriche, par suite de la promulgation de la loi allemande du 13 mars 1938 relative à l'Union de l'Autriche avec le Reich allemand », a déclaré ce qui suit :

...

2. Il existe entre le Royaume-Uni et l'Autriche un certain nombre de traités bilatéraux qui se rapprochent beaucoup de traités analogues conclus entre le Royaume-Uni et l'Allemagne ; lorsque ces derniers traités sont d'une nature telle que leurs dispositions peuvent s'appliquer à l'Autriche, partie intégrante du Reich, sans qu'il soit nécessaire de procéder à une adaptation quelconque, le Gouvernement de Sa Majesté suppose que, conformément aux principes de droit ordinaires en ce qui concerne ces traités, le traité entre le Royaume-Uni et l'Allemagne peut être considéré désormais comme s'étendant à l'Autriche et que le traité correspondant entre le Royaume-Uni et l'Autriche peut être tenu pour caduc.

3. Les traités entre le Royaume-Uni et l'Allemagne, visés au paragraphe précédent de la présente note, qui, de l'avis du Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni, peuvent dorénavant être considérés comme s'appliquant sans amendement à l'Autriche ainsi qu'à l'Allemagne sont notamment les suivants :

...

Traité anglo-allemand d'extradition du 14 mai 1872.

Traité anglo-allemand d'extradition du 17 août 1911.

...

4. Les traités correspondants entre le Royaume-Uni et l'Autriche qui sont présumés avoir été remplacés par les traités ci-dessus mentionnés avec l'Allemagne sont les suivants :

...

Traité anglo-autrichien d'extradition du 3 décembre 1873.

Déclaration anglo-autrichienne du 26 juin 1901, amendant le Traité d'extradition de 1873.

Convention anglo-autrichienne additionnelle d'extradition du 29 octobre 1934.

...

6. Le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni serait heureux que le Gouvernement allemand voulût bien confirmer qu'il se rallie à la manière de voir exposée aux paragraphes précédents de la présente note.

Le 10 septembre, le Ministre des affaires étrangères d'Allemagne a répondu comme suit :

...

3. Le Gouvernement du Reich allemand confirme en outre que les accords anglo-autrichiens relatifs à l'extradition des criminels, à savoir :

a) Le Traité du 3 décembre 1873 entre la Monarchie austro-hongroise et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et l'Irlande concernant l'extradition réciproque des criminels ;

b) La Déclaration additionnelle du 26 juin 1901 portant amendement au dernier paragraphe de l'article XI du Traité du 3 décembre 1873 ;

c) La Convention additionnelle du 29 octobre 1934 concernant l'extradition réciproque des criminels en fuite ;

sont remplacés par les accords anglo-allemands correspondants désormais applicables au Pays d'Autriche, à savoir :

1) Le Traité anglo-allemand d'extradition du 14 mai 1872 ;

2) Le Traité anglo-allemand d'extradition du 17 août 1911 ;

ainsi que par les accords ci-après (non mentionnés dans la note de Votre Excellence en date du 6 mai) :

3) L'Accord anglo-allemand du 10 décembre 1928 concernant l'application du Traité anglo-allemand d'extradition du 14 mai 1872 à certains territoires sous mandat ; et

4) L'Entente du 28 février 1933 concernant les facilités d'extradition entre le Reich allemand et la Transjordanie [296].

129. *Traités de 1930 entre l'Autriche et les États-Unis d'Amérique et entre l'Allemagne et les États-Unis d'Amérique.* Le 22 juillet 1939, le chargé d'affaires de l'Allemagne à Washington, par une note adressée au Secrétaire d'État a déclaré ce qui suit :

Le Gouvernement du Reich allemand considère que le Traité d'extradition entre la République d'Autriche et les États-Unis d'Amérique du 31 juillet 1930 [297] a cessé d'exister par suite de la réunion de l'Autriche avec le Reich allemand. Depuis lors, la loi allemande sur l'extradition a été introduite dans l'État autrichien par ordonnance du 26 avril 1939...

Le Gouvernement du Reich allemand propose donc que l'application du Traité d'extradition du 12 juillet 1930 [298] entre le Reich allemand et les États-Unis d'Amérique..., soit désormais étendu également au territoire dans lequel l'ancien Traité austro-américain avait effet.

Le 2 novembre, le Gouvernement des États-Unis a accepté cette proposition [299].

5. *Création de la République arabe unie, 1958*

130. *Généralités.* La Constitution de la République arabe unie et également une lettre du Ministre des affaires étrangères de la République au Secrétaire général des Nations Unies affirment que tous les traités et accords internationaux conclus par l'Égypte et la Syrie resteront valables dans les limites régionales définies lors de leurs conclusions [300].

131. *Traité de 1874 entre l'Empire ottoman et les États-Unis d'Amérique* [301]. Les États-Unis ont continué d'inscrire ce traité qu'ils considèrent comme étant en vigueur entre eux et l'Égypte, dans États-Unis d'Amérique,

---

(Suite de la note 295.)

c) La même énumération dans la liste des traités de l'Islande établie en 1964 (voir ci-dessus note 250). Il faut noter cependant que le Royaume-Uni (voir par. 128) ne semble pas accepter ce point de vue en ce qui concerne l'extradition : voir la liste de 1955 (voir ci-dessus note 4), qui se retrouve dans les listes de la Sierra Leone et de l'Ouganda (par. 58 et 67 ci-dessus) et *Halsbury's Statutes of England* (3e éd.), vol. 13, p. 250.

[296] SDN, *Recueil des Traités*, vol. CXCIV, p. 313.

[297] *Ibid.*, vol. CVI, p. 379.

[298] *Ibid.*, vol. CXIX, p. 247.

[299] États-Unis d'Amérique, *Foreign Relations of the United States, 1939*, vol. II, p. 566 et 567. Voir une décision de la Cour suprême d'Allemagne (en matière civile) rendue en 1939 et selon laquelle les dispositions du Traité austro-allemand relatif à l'administration des tutelles continuait à avoir effet après l'annexion de l'Autriche, dans *Annual Digest and Reports of Public International Law Cases*, vol. 10, p. 103.

[300] Article 69 de la Constitution provisoire et lettre du 1er mars 1958, cités dans *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 122, doc. A/CN.4/149 et Add.1, par. 18.

[301] W. M. Malloy, *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers*, vol. II, p. 1341.

Treaties in Force après la création de la République arabe unie [302]. La disposition constitutionnelle pertinente figure également dans les éditions de 1960 et 1961 de *Treaties in Force*.

6. *Dissolution de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland, 1963*

132. *Traité de 1962 entre la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland et l'Afrique du Sud* [303]. Par des notes échangées avant la dissolution de la Fédération, le 31 décembre 1963, l'Afrique du Sud et la Rhodésie du Sud ont décidé d'un commun accord que le Traité continuerait d'avoir effet entre elles [304]. Le moment venu, cet échange n'avait cependant pas été rendu public ainsi que l'exige la loi sud-africaine et il n'avait donc aucun effet au regard du droit sud-africain. En 1965, la Rhodésie du Sud a demandé l'extradition d'un dénommé Eliasov et elle n'a, par conséquent, pu invoquer devant les tribunaux sud-africains que les dispositions du Traité de 1962. La Transvaal Provincial Division de la Cour suprême de l'Afrique du Sud a jugé ce qui suit :

> La Fédération prise dans son ensemble était un État habilité à conclure des traités. Cet État s'est décomposé en trois territoires et a de ce fait cessé d'exister. Les traités qu'il avait conçus ont cessé d'exister en même temps que lui. C'est là une conséquence naturelle et normale [305].

La demande d'extradition a donc été rejetée. L'échange de notes n'a pas été rendu public ainsi que l'exigeait le droit sud-africain [306].

133. En revanche, le Malawi a été par la suite considéré comme étant resté lié par le Traité après l'indépendance [307] et, d'après un auteur, le troisième ancien membre de la Fédération — à savoir, la Zambie — a expressément dénoncé le Traité après l'indépendance [308]. D'autre part, la Zambie et le Malawi semblent se considérer comme liés par les traités d'extradition signés avec le Royaume-Uni qui s'appliquaient à leurs territoires avant la création de la Fédération [309].

[302] États-Unis d'Amérique, *Treaties in Force* (1958), p. 51; (1959), p. 165; (1960), p. 174; (1961), p. 180; (1962), p. 192.

[303] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 458, p. 59. La conclusion du traité a été rendue nécessaire du fait que l'Afrique du Sud s'est retirée du Commonwealth : elle ne faisait plus partie des dominions de Sa Majesté aux fins du *Fugitive Offenders Act* de 1881.

[304] Pour le texte, voir annexe à la *South African Proclamation N° R. 151*, 1965, dans Afrique du Sud, *Government Gazette Extraordinary, N° 1156*, 25 juin 1965 (*Regulation Gazette* n° 507).

[305] *État* c. *Eliasov* 1965 (2) S.A. 770 (T), 773, cité par C. J. R. Dugard, « Succession to Federal Treaties on the Dissolution of a Federation » dans *The South African Law Journal*, vol. 82, part. III, 1965, p. 430.

[306] Voir ci-dessus note 304 et *État* c. *Eliasov* 1967 (4) S.A. 583 (American Developments).

[307] *État* c. *Bull*, cité ci-dessus par. 76.

[308] D. P. O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 177; cf. C. J. R. Dugard, *op. cit.*, p. 253 (voir ci-dessus note 172).

[309] Voir ci-dessus par. 75 à 80 et 83 à 86.

Résumé

A. — Cas d'accession à l'indépendance de territoires non métropolitains

134. Au moins 26 nouveaux États et 35 autres parties ont adopté le point de vue que, pour diverses raisons, dont quelques-unes sont étudiées ci-après, les nouveaux États se considèrent comme liés par les traités bilatéraux d'extradition en question à l'égard du territoire auquel ces traités étaient applicables avant l'indépendance. Cette continuité de la validité a été réalisée ou reconnue au niveau de la procédure de plusieurs manières que l'on a résumées ci-après.

135. Premièrement, il y a eu dans de nombreux cas un échange de vues à l'échelon diplomatique. Il est à noter que les vues des parties à cet échange n'ont pas toujours été en accord sur tous les points en ce qui concerne le fondement de la continuité. Ces échanges de vues ont pris les formes suivantes :

a) L'État intéressé a soutenu que le traité en question antérieur à l'indépendance n'est plus en vigueur et en conséquence a proposé, dans certains cas, de conclure un accord entièrement nouveau (par exemple Israël, dans ses notes à la Belgique et à la France; le Tanganyika d'une façon générale, Madagascar à l'égard des États-Unis d'Amérique et de l'Ouganda. Voir également l'Argentine à l'égard du Pakistan; la Belgique à l'égard du Pakistan et les États africains anciennement placés sous administration française à l'égard du Ghana.) Toutefois, dans quelques-uns de ces cas, il a été convenu par la suite que le traité antérieur à l'indépendance s'appliquerait aux relations entre les parties ou s'appliquerait provisoirement entre elles en attendant la conclusion d'un nouveau traité.

b) L'État intéressé, sans indiquer explicitement quelle position il adoptait concernant la continuité de la validité du traité antérieur à l'indépendance, a proposé qu'à partir d'une certaine date (date de la réponse ou date à laquelle il est donné notification du fait que les formalités constitutionnelles ont été accomplies) et par un accord constitué par la proposition et la réponse qui y est donnée, le traité régisse les relations entre les parties en attendant la conclusion d'un nouveau traité (Pays-Bas à l'égard de la Tanzanie, de l'Ouganda, du Kenya et du Malawi) [310]. Dans chaque cas, la proposition a été acceptée.

c) Dans la majorité des cas d'échange de notes diplomatiques sur la question, les États intéressés sont convenus, sans se prononcer expressément au sujet du maintien en vigueur des traités conclus avant l'accession à l'indépendance [311], que les traités demeuraient en vigueur entre eux; dans certains cas, ils sont convenus de maintenir le traité en vigueur (ou de le considérer comme restant en

[310] On relève quelques différences dans le libellé des propositions : dans trois cas, on trouve la formule « conformément à la législation des pays » et, dans un cas, il a été proposé « d'établir une entente ».

[311] Voir néanmoins ci-dessous le paragraphe 143, concernant l'effet de la déclaration unilatérale concernant les droits et obligations découlant de traités.

vigueur) à compter d'une date antérieure (Tanzanie-Suisse et États-Unis; Suisse-Malawi et Ouganda; Botswana-États-Unis d'Amérique); et, dans d'autres cas, ils sont convenus, sans indication de date, soit de les considérer comme étant en vigueur, soit de considérer que les traités régiraient leurs relations mutuelles (Belgique-Inde; Suisse-Pakistan; Malaisie-Thaïlande; Belgique-Tanzanie [décision de maintenir le traité provisoirement en vigueur]; et Kenya-Suisse et États-Unis d'Amérique).

d) Les États intéressés ont exposé leur position dans les échanges de notes, admettant la thèse de la continuité de la validité des traités antérieurs à l'indépendance (Pakistan-Argentine et Belgique, Libéria et Suisse et Ghana; Ghana-États-Unis d'Amérique [312], États-Unis d'Amérique-Malaisie; Malaisie-États-Unis d'Amérique; Singapour-États-Unis d'Amérique; Islande-Australie, Canada, Ceylan, Inde et Nouvelle-Zélande); les conventions additionnelles aux traités britanniques auxquels les dominions autonomes pouvaient adhérer, les instruments étendant l'application des traités aux territoires sous mandat, les amendements apportés par le Canada vis-à-vis des États-Unis aux traités britanniques, et l'on pourrait également citer ici les traités conclus par les États-Unis avec la Nouvelle-Zélande et l'Afrique du Sud pour remplacer les traités britanniques antérieurs.

Il n'est peut-être pas sans intérêt non plus de signaler quelques-uns des points se rapportant plus spécialement à la forme même des traités si l'on veut en évaluer la portée juridique : ainsi, il est explicitement stipulé, dans plusieurs cas, que la proposition et la réponse initiales constituent un accord; dans d'autres, les procédures constitutionnelles internes peuvent aussi s'appliquer et certains échanges de notes ont été enregistrés auprès du Secrétariat de l'Organisations des Nations Unies conformément aux dispositions de l'Article 102 de la Charte.

136. Deuxièmement, les États intéressés ont pris unilatéralement des mesures pertinentes sur le plan international (parfois, du fait du caractère de la réponse de l'autre État, on peut dire que les mesures sont bilatérales et le cas pourrait être traité dans le paragraphe précédent). C'est ainsi qu'un État a officiellement donné notification de la dénonciation d'un traité à des États auxquels l'application dudit traité avait été étendue avant l'accession à l'indépendance (notification de la Suède à l'Afrique du Sud, à l'Australie, au Canada, à Ceylan, à l'Inde, à l'Irlande, à la Nouvelle-Zélande et au Pakistan, mais, semble-t-il, pas à la Birmanie; voir également la notification du Royaume-Uni à la Tunisie). D'autres États ont officiellement invoqué le traité en question sans qu'il ait été pris, semble-t-il, de mesures préalables à ce propos (Canada-États-Unis d'Amérique; Irlande-Belgique, Suisse et États-Unis; Malawi-Afrique du Sud; Zambie-États-Unis d'Amérique; Liban-Palestine; Indonésie-Royaume-Uni; Libéria-République démocratique du Congo). Dans d'autres cas, un État a indiqué dans une note adressée à l'autre État intéressé (et il ne semble pas avoir reçu de réponse) qu'il considérait que le traité demeurait en vigueur (note de Chypre et de Malte à l'Italie). Dans un autre groupe de cas, le nouvel État a exercé le droit qui lui avait été dévolu en vertu des traités de paix de remettre en vigueur des traités d'extradition dont l'application lui avait été étendue avant son accès à l'indépendance (Ceylan à l'égard de la Finlande, de la Hongrie, de l'Italie et de la Roumanie).

137. Troisièmement, les États intéressés ont pris des mesures unilatérales sur le plan national. Ainsi, bon nombre de pays ont établi des listes et des recueils de traités qui comprennent les traités qui leur étaient applicables avant leur accession à l'indépendance (Australie, Canada, Inde, Nigéria et Nouvelle-Zélande) ou qui énumèrent, à propos des États au territoire duquel le traité était applicable avant l'indépendance, des traités auxquels ils étaient initialement parties (Islande et États-Unis d'Amérique). Dans beaucoup d'autres cas, cette décision prise sur le plan national s'est traduite par un texte législatif : plusieurs États ont promulgué en matière d'extradition des lois qui ont pour effet de maintenir en vigueur les lois assurant la mise en œuvre de traités d'extradition antérieurs à l'accession à l'indépendance. Il est présumé, semble-t-il, que les traités eux-mêmes sont demeurés en vigueur (par exemple, Afrique du Sud, Australie, Ghana, Inde, Kenya, Nouvelle-Zélande, Ouganda, Sierra Leone, Singapour et Souaziland); voir néanmoins les textes législatifs promulgués par le Botswana, la Malaisie, le Malawi, le Nigéria et la Zambie [313].

Dans deux cas, d'autres décisions exécutoires prises en vertu de cette législation énumérent les pays avec lesquels les traités sont réputés être en vigueur (Sierra Leone et Ouganda).

138. Les cas où un État s'est opposé à la continuité du traité (et dont il est question plus haut) se sont surtout produits lors d'échanges bilatéraux [314], premièrement, entre le nouvel État et l'autre partie au traité (Côte d'Ivoire-États-Unis; Madagascar-Ouganda et États-Unis d'Amérique; France-Ouganda; Tanganyika d'une manière générale, mais il faut noter que le Tanganyika a conclu plusieurs accords concernant la continuité de la validité des traités; et Tunisie-Royaume-Uni); et deuxièmement, entre le nouvel État et l'État prédécesseur (Nigéria-Royaume-Uni concernant les traités conclus avec la République fédérale d'Allemagne et Israël).

139. Beaucoup de ces décisions unilatérales et bilatérales se bornent à indiquer que l'État en question considère que le traité est ou n'est pas en vigueur. Toutefois, comme on l'a déjà fait observer, dans certains cas, les mesures prises vont plus loin et l'on peut mentionner ici certains des éléments pertinents.

140. Premièrement, dans un petit nombre de cas, on a invoqué l'intention des États intéressés. Ainsi, dans un cas, il a été dit que l'intention des parties au traité

---

[312] Voir ci-dessous par. 142.

[313] Voir la liste des arrêtés publiés dans le *Recueil des lois* de la Zambie, révision de 1965.

[314] Il n'est pas question, dans le présent document, de cette pratique du refus unilatéral (par exemple, du fait qu'un traité n'est pas inscrit dans le recueil des traités en vigueur), qui est plus une omission qu'un acte proprement dit.

d'extradition était que seule l'une ou l'autre des parties et non pas une tierce partie indépendante puisse invoquer le traité (Nigéria-Royaume-Uni concernant le traité avec la République fédérale d'Allemagne). D'autre part, il semblerait que l'intention des États intéressés ait été qu'un traité signé un jour avant l'accession à l'indépendance de l'une des parties aurait effet après l'indépendance (Afrique du Sud-Souaziland).

141. Deuxièmement, dans d'autres cas, il est directement fait mention des règles du droit international. Ainsi, un État a déclaré qu'un traité continuait d'être en vigueur en vertu d'une clause de dévolution et « des règles de succession du droit international public » (Chypre-Italie). Par ailleurs, un autre État a déclaré qu'il n'existe pas de pratique uniforme quant au sort des traités d'extradition en cas de modification affectant le territoire des États contractants mais que l'extinction de l'ancien rapport conventionnel paraît être la solution la plus fréquemment appliquée (Madagascar-États-Unis d'Amérique ; voir également le point de vue de la Tanzanie sur les traités d'extradition).

142. Troisièmement, dans plusieurs cas, il a été tenu compte d'accords de dévolution conclus entre le nouvel État et celui qui assurait autrefois ses relations internationales. Ainsi, dans un cas, l'autre partie au traité a exprimé l'opinion que, du fait que le nouvel État « avait assumé » tous les droits et obligations découlant de l'accord de succession, le traité d'extradition avait force obligatoire entre elle et le nouvel État (États-Unis d'Amérique-Malaisie ; il faut, toutefois, remarquer la réponse de la Malaisie ; voir également l'opinion de l'Italie à l'égard de Singapour). Dans un cas, un nouvel État a également déclaré qu'un traité d'extradition continuait à avoir pour lui force obligatoire « en vertu de la clause de dévolution » d'un traité conclu avec l'État prédécesseur et des règles de succession du droit international public (Chypre vis-à-vis de l'Italie ; voir également Ghana-États-Unis d'Amérique). D'autre part, un nouvel État a adopté le point de vue qu'un accord d'extradition qui avait été signé et ratifié, mais n'était pas entré en vigueur avant l'accession à l'indépendance, n'appartenait pas au type d'accord international que l'accord de dévolution était censé couvrir. Il est convenu qu'un autre accord d'extradition qui était en vigueur pouvait être rangé dans la catégorie de traités dont les droits et obligations doivent être assumés mais il a considéré, pour des raisons déjà mentionnées [315], que ce traité n'avait pas force obligatoire pour lui (Nigéria-Royaume-Uni).

143. Quatrièmement, les États intéressés ont, dans un certain nombre de cas, tenu compte des déclarations unilatérales faites par plusieurs nouveaux États au sujet de leurs droits et obligations conventionnels. Ainsi, un nouvel État a adopté le point de vue que le traité d'extradition ne demeurerait en vigueur que jusqu'à la fin de la période couverte par la déclaration unilatérale et a proposé de conclure un accord pour assurer le maintien en vigueur du traité après cette date. Dans deux cas au moins, les autres parties ont conclu des accords aux termes desquels il est stipulé que le traité demeure en vigueur à partir de la date de la conclusion de l'accord (Tanzanie-Suisse et États-Unis d'Amérique). Dans le cas de trois autres nouveaux États, il a été consigné dans les notes diplomatiques échangées que les traités d'extradition restaient en vigueur à compter de la date à laquelle la déclaration unilatérale cessait d'avoir effet. Les autres États intéressés semblent avoir admis que le traité était demeuré en vigueur pendant la période stipulée (Ouganda-Suisse ; Kenya-Suisse et États-Unis d'Amérique ; et Malawi-Suisse et États-Unis d'Amérique). Dans un autre cas au moins, des notes ont été échangées pour confirmer qu'un traité d'extradition entrait dans le cadre d'une déclaration unilatérale particulière (Lesotho-États-Unis d'Amérique).

144. Cinquièmement, dans un certain nombre de cas, il a été explicitement indiqué dans les échanges de notes que l'une des parties pouvait engager des négociations au sujet du traité ou que celui-ci demeurerait en vigueur jusqu'à ce qu'il soit remplacé par un nouvel accord entre les parties (par exemple : Ceylan ; Ghana-États-Unis d'Amérique ; Tanzanie ; Pays-Bas-Suisse).

145. On a fait remarquer dans l'introduction que les traités d'extradition se composent désormais à beaucoup d'égards d'un ensemble de clauses types. Cette reconnaissance du fait que les dispositions de fond des traités d'extradition sont généralement acceptables se retrouve dans les dispositions législatives nouvelles votées depuis l'indépendance par un grand nombre d'États du Commonwealth : cette législation conserve des éléments fondamentaux de l'ancien système, prévoit que les traités antérieurs à l'accession à l'indépendance continuent d'être en vigueur sur le plan national et en outre elle étend l'application de cette législation à la remise des délinquants entre les pays du Commonwealth. L'extradition entre un grand nombre des territoires anciennement soumis à l'administration française et entre la France et ces territoires est régie par tout un réseau de traités négociés depuis l'indépendance [317].

B. — Cas dans lesquels il ne s'agit pas de l'accession à l'indépendance de territoires non métropolitains

146. La pratique étudiée ci-dessus semble indiquer que la constitution ou la dissolution d'unions ou de fédérations, la sécession, l'annexion ou le rétablissement de l'indépendance, etc., aient eu sur les traités d'extradition bilatéraux préexistants des incidences qui variaient selon l'intention des États intéressés, la nature du changement intervenu et les circonstances qui entouraient le cas particulier en question.

147. L'Islande, qui a accédé à l'indépendance par les voies constitutionnelles, est généralement considérée

[315] Voir ci-dessus par. 140.

[316] Il y a cependant une différence fondamentale, c'est que dans le système en vigueur entre les pays du Commonwealth, l'extradition ne dépend pas de la conclusion de traités.

[317] Voir *a*) la Convention générale de coopération en matière judiciaire du 12 septembre 1961 (*Journal officiel de la République malgache*, 23 décembre 1961, p. 2242) et *b*) les accords bilatéraux avec la France pour la coopération en matière judiciaire, présentée de façon commode dans D. P. O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), vol. I, p. 83 à 88.

comme étant restée liée par les traités d'extradition, alors que la Finlande, la Pologne et la Tchécoslovaquie n'étaient généralement pas considérées comme liées par les traités d'extradition qui s'appliquaient autrefois à leurs territoires respectifs. La pratique de l'Autriche et de la Hongrie à l'égard d'États autres que les Puissances alliées et associées semble indiquer que les traités d'extradition en vigueur continuent en cas de dissolution d'une union si la continuité de l'entité intéressée est clairement établie. L'Autriche a eu tendance à nier cette continuité et a été généralement considérée comme n'étant pas liée par les traités d'extradition conclus par la Monarchie austro-hongroise, alors que la Hongrie, qui se considérait comme constituant la même entité que durant la période de la Monarchie austro-hongroise, restait effectivement liée par les traités. Les traités d'extradition conclus par l'ancienne Serbie étaient généralement considérés comme ayant force obligatoire pour l'État serbe-croate-slovène et comme s'appliquant à l'ensemble du territoire du nouvel État. La pratique se rapportant à l'annexion de l'Autriche et à son rétablissement en tant qu'État indépendant semble indiquer que la validité des traités d'extradition du nouvel État souverain est étendue au territoire annexé et que les traités d'extradition applicables à ce territoire avant l'annexion n'ont pas force obligatoire pendant les années qu'a duré l'annexion, encore qu'ils puissent être remis en vigueur après le rétablissement de l'indépendance du territoire annexé. Selon le point de vue expressément adopté par la République arabe unie, les traités applicables à l'Égypte ou à la Syrie étaient généralement considérés comme demeurant en vigueur et comme n'étant pas affectés par les changements intervenus en 1958 et 1961. En ce qui concerne la constitution et la dissolution de l'ancienne Fédération de Rhodésie et du Nyassaland, il y a lieu de préciser que ces modifications affectaient des territoires qui n'étaient pas indépendants à la date de ces deux événements (1953 et 1963), encore que la Rhodésie du Sud et la Fédération aient eu, la première avant 1953 et la seconde pendant les deux années où elle a existé, des pouvoirs limités en ce qui concerne la conclusion de traités.

148. Dans quelques cas, les États intéressés ont réglé les questions de succession aux traités préalablement en vigueur par la voie d'accords formels. Ainsi, les traités de paix (entre les Puissances alliées et associées et l'Autriche et la Hongrie) et d'autres accords multilatéraux conclus dans le cadre des traités de paix qui ont suivi la première guerre mondiale (entre les Puissances alliées et associées et l'État serbe-croate-slovène) contenaient des règles générales régissant la question de l'extradition entre les parties. Il y a également des cas où deux États ont conclu un traité bilatéral aux termes duquel ils étaient convenus d'appliquer entre eux des traités d'extradition préalablement en vigueur et expressément désignés (entre l'Autriche et les Pays-Bas et la Suisse). Les États ont fréquemment eu recours à la procédure de l'échange de notes pour déterminer quels étaient les effets d'un changement de statut international d'un pays donné sur les traités d'extradition préalablement en vigueur (Hongrie et Bulgarie, et Suisse; Finlande et Suède; Allemagne et Royaume-Uni et États-Unis d'Amérique; Afrique du Sud et Rhodésie du Sud). Dans le cas où les États intéressés reconnaissent la continuité de la validité des traités, on trouve utilisées dans les échanges de notes des expressions telles que : « le traité est en vigueur », « le traité reste en vigueur » ou « le traité garde sa validité ».

149. Les déclarations officielles unilatérales enregistrées (Hongrie ; État serbe-croate-slovène) et les jugements des tribunaux nationaux (Suisse et États-Unis d'Amérique à l'égard de la Yougoslavie), la négociation et la conclusion de nouveaux traités d'extradition (par exemple, Finlande, Pologne, Tchécoslovaquie) ainsi que les renseignements consignés dans les recueils officiels de traités de divers pays (Islande, Suède, Suisse, États-Unis d'Amérique) semblent confirmer que la position des États intéressés en ce qui concerne la continuité ou la non-continuité dans l'application d'un traité d'extradition donné préalablement en vigueur varie en fonction de facteurs du genre de ceux qui sont indiqués au paragraphe 146 ci-dessus.

SUCCESSION D'ÉTATS :

b) Succession dans les matières autres que les traités

[Point 3*b* de l'ordre du jour]

DOCUMENT ACN.4/226

Troisième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités, par M. Mohammed Bedjaoui, rapporteur spécial

Projet d'articles sur la succession aux biens publics, accompagné de commentaires

[Texte original en français]
[24 mars 1970]

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
Note explicative : italiques dans les citations	144
PREMIÈRE PARTIE. — PROJET D'ARTICLES SUR LA SUCCESSION AUX BIENS PUBLICS	
Article 1er. — Définition et détermination des biens publics	145
Article 2. — Biens ressortissant à la souveraineté	145
Article 3. — Trésor, fonds publics et créances [*rédaction différée*]	
Article 4. — Biens des établissements publics [*rédaction différée*]	
Article 5. — Biens des collectivités locales [*rédaction différée*]	
Article 6. — Biens des fondations [*rédaction différée*]	
Article 7. — Archives et bibliothèques publiques	145
Article 8. — Biens situés hors du territoire	145
DEUXIÈME PARTIE. — PROJET D'ARTICLES ET COMMENTAIRES	
Art. 1er. — Définition et détermination des biens publics	145
Commentaire	145
I. Inexistence d'un critère autonome de détermination des biens publics	146
II. Détermination conventionnelle des biens publics	146
III. Recours au droit interne	146
A. Législation de l'État prédécesseur ou droit de l'État successeur	148
B. Législation de l'État prédécesseur ou législation du territoire affecté par le changement de souveraineté	148
C. Exemples d'application du droit de l'État successeur	149
1. Affaires des hôpitaux des missions protestantes anglaises à Madagascar	149
2. Biens « habous » en Algérie	150
3. Restauration de l'État polonais	150
4. Affaire des forêts du Rhodope central opposant la Grèce à la Bulgarie	151
5. Affaire des *enti pubblici* en Libye	151
6. Affaire des biens de l'ordre de Saint-Maurice et Saint-Lazare au Petit-Saint-Bernard	151

TABLE DES MATIÈRES (*suite*)

Pages

7. Affaire de l'université Peter Pázmány 152
8. Position de l'État successeur dans l'affaire des « Oberschlesische Stickstoffwerke » et « Bayerische Stickstoffwerke » (usine de Chorzow)..... 152

D. Limites de l'applicabilité du droit de l'État prédécesseur : sort de la législation de la « période suspecte » 153
1. Affaire de l'usine de Chorzow..... 153
2. Affaire des colons allemands de Haute-Silésie 154
3. Affaire Schwerdtfeger..... 155

IV. Notion de territoire affecté par le changement de souveraineté..... 155

Art. 2. — Biens ressortissant à la souveraineté 155

Commentaire 155
I. Biens ressortissant à la souveraineté sur le territoire 155
II. Pratique de la dévolution des biens publics de cette nature 156
A. Exemples de sécession ou de décolonisation 158
B. Exemples de cession partielle..... 159
C. Cas d'annexion totale ou de fusion..... 159
D. Cas de démembrement 159
III. Dévolution de plein droit 161
IV. Biens propres du territoire..... 163

Art. 3 à 6 164

Art. 7. — Archives et bibliothèques publiques 164

Commentaire
I. Introduction..... 164
II. Définition des pièces visées par le transfert..... 165
III. Principe du transfert des archives à l'État successeur 166
A. Archives de toute nature..... 166
B. Archives, moyens de preuve..... 166
C. Archives, moyen d'administration..... 167
IV. Le lien archives-territoire 167
V. Archives situées hors du territoire 168
A. Archives emportées..... 168
B. Archives constituées hors du territoire..... 171
VI. Obligations particulières de l'État successeur 172
VII. Cas de plusieurs successeurs..... 173
VIII. Délais de remise des archives 173
IX. Transfert et restitution gratuits..... 173
X. Bibliothèques 174
A. Le problème de l'attribution de la bibliothèque de l'India Office 174
B. Le problème de l'attribution de la bibliothèque de Prusse 174

Art. 8. — Biens situés hors du territoire..... 174

Commentaire
I. Position du problème..... 174
II. Biens du territoire situés dans l'État prédécesseur..... 176
A. Immutabilité de la propriété sur ces biens..... 177
B. Modification du régime juridique de ces biens..... 177
C. Pratique diplomatique 177
III. Biens du territoire situés dans un État tiers..... 179
A. Cession de bateaux pour la navigation sur le Danube..... 179
B. Participation financière dans des institutions internationales..... 179
C. Cas de l'annexion de l'Éthiopie par l'Italie..... 179
D. Guerre de Sécession : affaire McRae..... 180
E. Affaire des fonds irlandais déposés aux États-Unis d'Amérique..... 180
F. Affaire des fonds algériens déposés en Suisse..... 180
G. Cas des biens à l'étranger des États baltes..... 180

NOTE EXPLICATIVE : ITALIQUE DANS LES CITATIONS

Dans le présent document, un astérisque placé dans une citation indique que le passage qui précède immédiatement l'astérisque a été souligné par le Rapporteur spécial.

PREMIÈRE PARTIE

Projet d'articles sur la succession aux biens publics

Le Rapporteur spécial propose les articles suivants pour couvrir la matière de la succession aux biens publics.

ARTICLE PREMIER. — DÉFINITION ET DÉTERMINATION DES BIENS PUBLICS

Au sens des présents articles, les « biens publics » s'entendent de toutes choses, matérielles ou incorporelles, ainsi que des droits et intérêts sur ces choses, qui appartiennent à l'État, à l'une de ses collectivités territoriales ou à un organisme à caractère public.

Sauf cas de contrariété grave avec l'ordre public de l'État successeur, la détermination des biens publics se fait par référence au droit interne qui régissait le territoire affecté par le changement de souveraineté.

Variante à l'article 1er

Au sens des présents articles, les « biens publics » désignent tous les biens, droits et intérêts qui, à la date du changement de souveraineté et au regard de la législation de l'État prédécesseur, ne faisaient pas l'objet d'une appropriation privée dans le territoire cédé par cet État.

ARTICLE 2. — BIENS RESSORTISSANT A LA SOUVERAINETÉ

Sont dévolus à l'État successeur, de plein droit et sans compensation, les biens qui ressortissent à la souveraineté sur le territoire.

Les biens propres de ce territoire entrent dans l'ordre juridique de l'État successeur.

ARTICLE 3. — TRÉSOR, FONDS PUBLICS ET CRÉANCES

[*rédaction différée*]

ARTICLE 4. — BIENS DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS

[*rédaction différée*]

ARTICLE 5. — BIENS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

[*rédaction différée*]

ARTICLE 6. — BIENS DES FONDATIONS

[*rédaction différée*]

ARTICLE 7. — ARCHIVES ET BIBLIOTHÈQUES PUBLIQUES

Les archives et documents publics de toute nature, se rapportant directement ou appartenant au territoire affecté par le changement de souveraineté, ainsi que les bibliothèques publiques de ce territoire, sont, quelle que soit leur localisation, transférés à l'État successeur.

Celui-ci ne refusera pas de délivrer à l'État prédécesseur ou à tout État tiers concerné, sur leur demande et à leurs frais, copies de ces pièces, sauf si elles touchent à sa sécurité ou à sa souveraineté.

ARTICLE 8. — BIENS SITUÉS HORS DU TERRITOIRE

Sous réserve de l'application des règles relatives à la reconnaissance, les biens publics propres au territoire cédé et situés hors de celui-ci entrent dans l'ordre juridique de l'État successeur.

Leur propriété est dévolue à l'État successeur dans les cas d'absorption totale ou de décolonisation.

DEUXIÈME PARTIE

Projet d'articles et commentaires

Article premier. — Définition et détermination des biens publics

Au sens des présents articles, les « biens publics » s'entendent de toutes choses, matérielles ou incorporelles, ainsi que des droits et intérêts sur ces choses, qui appartiennent à l'État, à l'une de ses collectivités territoriales ou à un organisme à caractère public.

Sauf cas de contrariété grave avec l'ordre public de l'État successeur, la détermination des biens publics se fait par référence au droit interne qui régissait le territoire affecté par le changement de souveraineté.

Variante à l'article 1er

Au sens des présents articles, les « biens publics » désignent tous les biens, droits et intérêts qui, à la date du changement de souveraineté et au regard de la législation de l'État prédécesseur, ne faisaient pas l'objet d'une appropriation privée dans le territoire cédé par cet État.

COMMENTAIRE

1) Le Rapporteur spécial propose une double définition des biens publics.

L'une d'elles désigne ceux-ci tout simplement comme le contraire des biens privés. Il peut en effet paraître expédient de recourir à une définition *a contrario*, car la notion de bien public recouvre des situations et des cas si divers qu'une définition globale en est devenue assez complexe.

Cependant le départ entre biens publics et biens privés n'est pas toujours absolument rigoureux dans les divers systèmes de droit, et la technique juridique dans certains pays connaît des situations où le droit de propriété n'est pas nettement attribué soit aux pouvoirs publics soit aux particuliers.

Malgré cela, une définition qui ferait un bien public de tout ce qui n'est pas clairement propriété privée pourrait avoir quelque vertu par la simplicité du critère introduit.

Une autre définition désignerait les biens publics comme étant ceux qui possèdent un caractère « public » *par leur appartenance* à l'État, à une collectivité publique territoriale, à une corporation ou un établissement de droit public.

2) Cependant, quelle que soit la définition, aux fins des articles suivants, elle n'épargne pas un double embarras :

a) Tout d'abord les biens publics sont répartis, selon certains systèmes de droit, entre ce que l'on appelle « domaine public » et domaine « privé » de l'État. Mais une telle terminologie n'a pas cours universellement. Elle est ignorée, notamment, en droit anglo-saxon et en droit socialiste. Prisée en droit européen continental et exportée ici ou là dans le tiers monde, elle tend cependant à subir quelque éclipse de nos jours. Or, la théorie classique de la succession d'États fait une assez large part à cette distinction, à laquelle l'on fait produire des effets qui varient selon la nature du domaine.

b) Les biens publics ont un contenu variable, étendu ou restreint, non seulement selon les régimes politiques, mais même à l'intérieur d'une même famille politique.

3) Devant de telles difficultés, il a semblé inapproprié, dans cette tentative de codification, de fonder des règles sur l'existence de distinctions, telles que domaine public et domaine privé, qui n'ont pas cours partout et ne constituent pas le dénominateur commun à toutes les législations. Mais la difficulté est grande, car la recherche de ce commun dénominateur est malaisée.

4) Trois problèmes se posent :

a) Une approche internationaliste de la notion de bien public comporte des écueils, car il n'existe pas, en droit international, de critère autonome de détermination des biens publics.

b) La détermination conventionnelle ou jurisprudentielle des biens publics connaît des limites et ne résout pas tous les problèmes.

c) En tout état de cause, le recours au droit interne paraît inévitable. Mais il s'agit de savoir quelle législation, celle de l'État prédécesseur ou celle du successeur, il conviendrait d'appliquer à cette fin.

Examinons successivement ces trois points.

I. — Inexistence d'un critère autonome de détermination des biens publics

5) On peut définir les biens publics par leur *caractère public*. Ces biens sont caractérisés généralement par trois facteurs : *a*) un régime juridique spécial relevant du droit public interne ; *b*) une appropriation publique ; *c*) une affectation à tous les buts qui sont dans la finalité de l'État. On peut se borner aussi à les définir, à l'instar de certains accords internationaux, par leur simple *appartenance à une personne morale de droit public*.

Toutefois, dans l'une comme dans l'autre approche, le recours au droit interne est indispensable. Cela paraît évident dans le premier cas, ne serait-ce que du fait de l'application d'un régime de droit public à ces biens. C'est également vrai dans le second cas, où la personne morale de droit public (entreprise d'utilité publique, établissement public, etc.) ne peut se définir que par référence à ce droit interne. Il ne semble pas, du reste, devoir en aller autrement, car l'identification d'un bien dès lors qu'il se rattache à un territoire ne peut relever que du droit interne.

6) C'est cette impossibilité pour le droit international de se substituer complètement au droit interne en cette matière que la Commission de conciliation franco-italienne a souligné dans une sentence relative aux biens de l'Ordre de Saint-Maurice et Saint-Lazare, en observant que « le droit international coutumier n'a pas établi de critère autonome permettant de déterminer quels sont les biens de l'État [1] ».

C'est pourquoi le droit international conventionnel s'est prémuni contre cette inévitable lacune et a prévu une définition particulière propre au cas qu'il envisageait.

II. — Détermination conventionnelle des biens publics

7) C'est assez souvent que les traités de cession désignent, parfois de façon détaillée, les biens publics.

On lit, dans l'article 10 du Traité d'Utrecht (11 avril 1713) :

> Le Roy Très-Chrestien restituera au Royaume et à la Reine de la Grande-Bretagne, pour les posséder en plein droit et à perpétuité, la baye et le détroit d'Hudson, avec toutes les terres, mers, rivages, fleuves et lieux qui en dépendent, et qui y sont situés, sans rien excepter de l'étendue desdites terres et mers possédées présentement par les François, [...] aussi bien que tous les édifices et forts construits [...] avec toute l'artillerie, boulets, la quantité de poudre, proportionnée à celle des boulets (si elle s'y trouve), et autres choses servant à l'artillerie [...] [2].

Le traité du 30 avril 1803, par lequel la France vendit la Louisiane aux États-Unis d'Amérique transférait, par son article II « les emplacements et places publiques, les terrains vacants, tous les bâtiments publics, fortifications, casernes et autres édifices qui ne sont la propriété d'aucun individu [3] ».

Le traité de paix hispano-américain signé à Paris le 10 décembre 1898 opérait la dévolution *a*) des biens du *domaine public* avec leur caractère propre et leur condition juridique ; *b*) des biens du *domaine de la Couronne* ; *c*) des objets mobiliers et autres accessoires des biens du domaine public. En conséquence de quoi, l'article VIII de ce traité

---

[1] Commission de conciliation franco-italienne, sentence du 26 septembre 1964, « Différend sur les biens, immeubles appartenant à l'ordre de Saint-Maurice et Saint-Lazare », présidence du professeur P. Guggenheim (*Annuaire français de droit international, XI, 1965* [Paris], p. 323).

[2] M. de Clercq, *Recueil des traités de la France*, Paris, A. Durand et Pédone-Lauriel, édit., 1880, t. I[er] (1713-1802), p. 5 et 6. Texte anglais dans F. Israel, éd., *Major Peace Treaties of Modern History, 1648-1967*, New York, Chelsea House Publishers in association with McGraw-Hill Book Co., 1967, vol. I, p. 207 et 208.

[3] G. F. de Martens, éd., *Recueil des principaux traités*, Gottingue, Librairie Dieterich, 1831, t. VII, p. 708.

faisait devoir à l'Espagne de laisser aux États-Unis d'Amérique, dans les territoires cédés [4], « tous édifices, môles, casernes, forteresses, établissements, voies publiques et autres biens immobiliers qui, conformément à la loi, font partie du domaine public et à ce titre appartiennent à la Couronne d'Espagne » [5] (traduit de l'anglais).

L'article 2 du traité du 9 janvier 1895, par lequel le roi Léopold cédait « l'État indépendant du Congo » à l'État belge, disposait que :

La cession comprend tout l'avoir immobilier et mobilier de l'État indépendant, et notamment :

1° La propriété de toutes les terres appartenant à son domaine public ou privé [...];

2° Les actions et parts de fondateurs [...];

3° Tous les bâtiments, constructions, installations, plantations et appropriations quelconques [...] de l'État indépendant [du Congo], les objets mobiliers de toute nature et le bétail qu'il possède, ses bateaux et embarcations avec leur matériel, ainsi que son matériel d'armement militaire;

4° L'ivoire, le caoutchouc et les autres produits africains qui sont actuellement la propriété de l'État indépendant, de même que les objets d'approvisionnement et autres marchandises lui appartenant [6].

L'article II du traité de paix de Shimonoseki du 17 avril 1895 entre la Chine et le Japon [7] et l'article 1er du traité de rétrocession du 22 septembre 1895 entre les mêmes États visent des cessions réciproques de territoires « avec les fortifications, les arsenaux et les propriétés publiques qui y sont situées [8] » (traduit de l'anglais).

Lorsque l'État de Chypre devint indépendant en 1960, les traités relatifs à sa création précisèrent avec un grand luxe de détail, et au moyen d'annexes, appendices, cartes, etc., les biens publics dévolus à la nouvelle république. Aux fins de ces traités, diverses expressions telles que « biens mobiliers » et « biens immobiliers » furent définies [9].

Parfois, les accords contiennent des annexes avec des listes des biens publics cédés [10].

L'annexe XIV, paragraphe premier, alinéa 2, du Traité de paix de 1947 avec l'Italie [11], après avoir opéré la dévolution de tous les biens italiens d'État et parastataux à l'État successeur, se réfère au critère de l'appartenance des biens et dispose :

Au sens de la présente annexe, sont considérés comme biens d'État ou parastataux : les biens et propriétés de l'État italien, des collectivités publiques locales, des établissements publics et des sociétés et associations qui sont propriété publique ainsi que les biens et propriétés ayant appartenu au Parti fasciste ou à des organisations auxiliaires de ce parti [12].

8) Mais les définitions conventionnelles des biens publics ne sont pas toujours précises [13] et même lors-

---

[4] Il s'agissait de Cuba, de Porto Rico, des îles des Indes occidentales, de l'île de Guam et de l'archipel des Philippines.

[5] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Dieterich, 1905, 2e série, t. XXXII, p. 76. Dans les Philippines et l'île de Guam, l'Espagne devait toutefois conserver « les drapeaux, étendards, navires de guerre non capturés, armes portatives, canons de tous calibres, avec leurs affûts et leurs accessoires, poudres et munitions, bétail, matériels et effets de toutes classes, appartenant aux armes de terre et de mer d'Espagne » (art. V, *in fine*) [traduit de l'anglais] (*ibid.*, p. 75).

[6] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Librairie Dieterich, 1896, 2e série, t. XXI, p. 693.

[7] *Ibid.*, p. 642.

[8] Voir aussi le traité de Portsmouth, du 5 septembre 1905, entre le Japon et la Russie. G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Dieterich, 1906, 2e série, t. XXXIII, p. 3 à 12.

[9] Traités relatifs à la création de la République de Chypre signés le 16 août 1960 à Nicosie, avec annexes, appendices, cartes, etc. Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 382, p. 3 à 253. Voir notamment l'annexe E, art. 1er, al. 4, qui dispose :

« 4. Aux fins du présent article,

« *a*) Le terme « biens » désigne :

« i) Les biens, meubles ou immeubles, corporels ou incorporels, et

« ii) Les droits de toute nature;

« *b*) Toute mention d'un bien déterminé vise également les droits existant sur ce bien ou rattachés à ce bien;

« *c*) L'expression « biens du Gouvernement de la Colonie de Chypre » désigne les biens dévolus à ce gouvernement ou à Sa Majesté britannique pour le compte de ce gouvernement ou à toute autre personne ou autorité pour le compte dudit gouvernement, immédiatement avant la date d'entrée en vigueur du présent Traité. Il est entendu que les dispositions du présent alinéa ne sont pas applicables aux biens des entreprises de services publics. » (*Ibid.*, p. 131).

Voir aussi les divers échanges de notes dans le même volume.

[10] Voir, par exemple, l'accord que la France, retirée du Liban, a conclu avec celui-ci sur les relations monétaires et financières entre les deux pays, signé à Paris le 24 janvier 1948 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 173, p. 116 à 118).

Voir surtout l' « Accord entre l'Italie et l'Éthiopie concernant le règlement des questions économiques et financières découlant du Traité de paix et la coopération économique », signé à Addis-Abeba le 5 mars 1956 et comprenant trois annexes, A, B, C, sous forme de listes d'objets de valeur historique restitués ou à restituer à l'Éthiopie (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 267, p. 205 à 217).

[11] Traité de paix avec l'Italie, signé à Paris le 10 février 1947 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, annexe XIV, p. 114).

[12] L'Organisation des Nations Unies a aussi fourni dans plusieurs cas une définition des biens publics : l'article 1er, paragraphe 2, de la résolution 530 (VI) de l'Assemblée générale, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à l'Érythrée », en date du 29 janvier 1952, dispose :

« Les biens mentionnés au paragraphe 1 seront considérés comme comprenant :

« *a*) Les biens constituant le domaine public de l'État (*demanio pubblico*);

« *b*) Le patrimoine indisponible de l'État (*patrimonio indisponibile*);

« *c*) Les biens du parti fasciste et de ses organisations, telles qu'elles sont énumérées à l'article 10 du décret royal italien N° 513, en date du 28 avril 1938;

« *d*) Les biens disponibles de l'État (*patrimonio disponibile*);

« *e*) Les biens appartenant aux agences autonomes de l'État (*aziende autonome*), qui sont les suivantes : [...]

« *f*) Les droits de l'État italien sous forme de parts et de droits analogues dans les capitaux des établissements, sociétés et associations de caractère public qui ont leur siège social en Érythrée [...] »

Voir aussi l'article 1er et l'article II de la résolution 388 (V) de l'Assemblée générale, en date du 15 décembre 1950, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à la Libye ».

[13] Dans certains cas de décolonisation, les biens publics sont déterminés non par une définition conventionnelle, mais par une constitution octroyée par l'ancienne métropole.

Voir par exemple la Constitution de la Fédération de Malaisie (1957), qui prévoit la dévolution à la Fédération ou à l'un de ses États des biens de Sa Majesté britannique dans la Fédération ou dans l'une des colonies, à compter du jour de la proclamation de l'indépendance. Le terme, employé dans sa généralité et sans restric-

(*Suite de la note p. 148.*)

qu'elles sont détaillées, elles soulèvent des difficultés d'interprétation qui ramènent inévitablement au droit interne. Les traités ou autres documents internationaux prévoient à cet effet divers organismes ou diverses procédures qui ont pour objet de faire articuler le droit conventionnel avec le droit interne. C'est ainsi que la résolution 388 (V) de l'Assemblée générale, en date du 15 décembre 1950, relative à la Libye, créait un Tribunal des Nations Unies en Libye, les traités de paix qui ont mis fin à la première guerre mondiale une Commission des réparations et divers arbitrages internationaux, et le traité de paix avec l'Italie, du 10 février 1947, une Commission franco-italienne de conciliation.

De la sorte, la détermination des biens publics se fait non seulement au travers des conventions, mais aussi par la *jurisprudence internationale.*

Par exemple, dans la sentence relative à l'affaire des réparations allemandes selon l'article 260 du Traité de Versailles, l'arbitre estima[14] que l'expression « entreprise d'utilité publique » n'était « pas susceptible d'une définition précise » et qu'il était plus sage de « procéder [...] par voie d'énumération énonciative et non limitative », tout comme l'avait fait la Commission des réparations[15].

Toutefois, il semble difficile de trouver des exemples conventionnels ou jurisprudentiels où l'on ait pu écarter complètement en fait le recours au droit interne. Dans la sentence relative aux biens de l'ordre de Saint-Maurice et Saint-Lazare[16], la Commission de conciliation franco-italienne, cherchant à préciser la notion de biens publics au sens de l'annexe XIV du Traité de paix avec l'Italie, a observé que « la doctrine et la pratique en matière de succession d'États, en cas d'absence d'une règle explicite, *admettent l'applicabilité des règles de l'État cédant** qui transfère ses biens à l'État cessionnaire [...] »

C'est le problème de cette applicabilité du droit interne qu'il convient à présent d'examiner.

III. — Recours au droit interne

9) Plusieurs questions se posent ici : *a*) faut-il appliquer le droit interne de l'État successeur ou celui de l'État prédécesseur? ; *b*) faut-il recourir au droit de l'État prédécesseur ou à celui en vigueur dans le territoire concerné par le changement de souveraineté? ; *c*) quelle valeur doit-on donner aux exemples où l'application du droit de l'État successeur a cependant prévalu? ; *d*) quels effets reconnaître aux modifications apportées *in extremis* par l'État prédécesseur à sa législation applicable aux biens publics?

A. — *Législation de l'État prédécesseur ou droit de l'État successeur*

10) Le Rapporteur spécial confesse son embarras pour désigner laquelle des deux législations devra recevoir application pour la détermination de la consistance des biens publics. Décider que c'est celle de l'État prédécesseur paraît logique, mais expose à élaborer une règle qui risque de souffrir des entorses nombreuses et fréquentes de la part d'une pratique qui, on le verra plus loin, lui est rebelle. Ce serait donc ériger une règle illusoire et sans portée réelle. Admettre au contraire l'applicabilité de la législation de l'État successeur, c'est pour ainsi dire rendre inutile toute codification de la matière, puisque ce serait laisser à cet État la liberté de préciser lui-même quels biens publics doivent lui être dévolus. L'expérience a souvent montré, en effet, que c'est l'État successeur, surtout dans l'annexion, qui impose sa définition des biens publics. Dans de tels cas, il s'affranchit même de son droit public interne propre quand il le juge trop restrictif dans la détermination des biens publics. C'est ainsi la liberté totale pour l'État successeur.

11) Compte tenu de cette situation, et à titre provisoire, le Rapporteur spécial propose que le droit interne de référence soit celui de l'État prédécesseur. Mais il n'ignore pas que cette règle a reçu des coups de boutoir d'une pratique dont il rappellera plus bas, par divers échantillons, la persistance. C'est la seule position logique, même si la réalité concrète la contrarie.

12) En effet, sauf si l'on veut recourir au droit international lui-même (qui viendrait, par une norme imposable à tous les États, déterminer uniformément les biens publics — ce qui serait impraticable et aurait des conséquences inacceptables pour les États —), il faudra logiquement recourir au droit interne de l'État prédécesseur : le successeur est dévolutaire de biens déterminés selon la « règle du jeu » qui régissait ces biens.

Ce qui est en jeu, ce sont les biens publics de l'*État prédécesseur.* Pour les identifier en fait, il est à la fois

---

Suite de la note 13.)
tions ni précisions, autorise le transfert de tous les biens, de quelque nature qu'ils soient, de l'État prédécesseur. Voir Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 84 et 85.

[14] Sentence arbitrale relative à l'interprétation de l'article 260 du Traité de Versailles, arbitre M. Beichmann (*Publications de la Commission des réparations*, annexe 2145a, Paris, 1924, et Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I [publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.2], p. 467 et 468). Sur les treize questions posées à l'arbitre, une, la seconde, concernait la définition de l' « entreprise d'utilité publique », au sens de l'article 260 du Traité de Versailles.

[15] Voir aussi la jurisprudence de la Commission de conciliation franco-italienne, et notamment le « Différend relatif à la répartition des biens des collectivités locales dont le territoire a été coupé par la frontière établie en vertu de l'article 2 du traité de paix. Décisions N^os^ 145 et 163, rendues respectivement en date des 20 janvier et 9 octobre 1953 » (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII [publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3], p. 501 à 549).

Voir aussi la jurisprudence du Tribunal des Nations Unies en Libye, et notamment la sentence du 27 juin 1955 relative au caractère public d'établissements, sociétés et associations.

Voir aussi, quoique le problème ne se soit pas posé de la même manière, la sentence arbitrale du professeur Keller, relative à la division du canton de Bâle en deux demi-cantons en exécution de la décision de la Diète fédérale de 1833 (P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, Genève, Librairie de l'Université Georg et Cie S.A., 1953, t. I, p. 467).

[16] Sentence citée dans la note 1. L'enjeu, disputé par l'Italie et la France, était l'hospice du Petit-Saint-Bernard et le jardin botanique de la Chanousie, également au Petit-Saint-Bernard. Ils étaient situés avant la seconde guerre mondiale en territoire italien, devenu territoire français après le traité de paix avec l'Italie.

normal et inévitable de se référer à la *lex rei sitae* [17]. Les biens de l'État prédécesseur susceptibles de dévolution sont les biens qui, selon la législation de cet État, lui appartenaient. C'est un truisme.

13) Mais, bien entendu, sitôt que le droit interne de l'État prédécesseur a rempli sa fonction de détermination des biens publics, il s'éclipse devant l'ordre juridique de l'État successeur. Ce dernier, une fois faite la qualification des « marécageux » biens aux fins de dévolution, reprend son pouvoir souverain de modifier s'il le désire la situation juridique des biens à lui dévolus [18].

B. — *Législation de l'État prédécesseur ou législation du territoire affecté par le changement de souveraineté*

14) La formule proposée dans le projet d'article vise le droit interne non de l'État prédécesseur, mais du territoire abandonné par cet État. La précision est en effet nécessaire. Dans différents cas de succession, il peut arriver que le droit public interne en vigueur dans le territoire ne soit pas nécessairement identique au droit en vigueur dans l'État prédécesseur. Le fait est parfaitement visible dans le *cas de la décolonisation* : la législation qui régissait le territoire devenu indépendant est une législation coloniale propre à lui et non en vigueur dans la métropole, c'est-à-dire dans ce qui deviendra l'État prédécesseur au moment de l'indépendance. La nature et la consistance des biens publics dans le nouvel État doit alors s'apprécier en fonction du droit public en vigueur dans la colonie, et non par rapport à celui qui est appliqué dans la métropole. Des différences substancielles — du reste pas toujours à l'avantage de l'État successeur — existent effectivement.

15) De même dans des *cas d'annexion partielle*, le même problème peut se produire. L'Alsace-Lorraine, par exemple, qui a subi divers changements de statut, a fini par posséder une législation propre, que les divers États successeurs ont respectée dans une certaine mesure. Et c'est par référence à cette législation du territoire annexé par l'Allemagne, repris par la France, et non par référence au droit public de l'un de ces deux États successeurs, que l'on a apprécié la situation juridique de certains biens.

Il paraît donc plus exact de recourir au droit interne du territoire concerné par le changement de souveraineté.

16) Une exception devra cependant apparaître dans un cas. Lorsqu'un terme est mis à une union d'États qui pouvait avoir existé sous la forme d'une confédération ayant laissé à chacun des États un particularisme législatif net, il est évident que les biens publics laissés à chaque successeur seront définis non seulement par référence au droit interne de chaque État confédéré (pour la restitution des biens de chaque État), mais aussi par application du droit public de la confédération (pour le partage des biens communs à celle-ci). Mais, au fond, l'une et l'autre législations peuvent être considérées comme législation des États prédécesseurs.

C. — *Exemples d'application du droit de l'État successeur*

17) Le Rapporteur spécial n'ignore pas que la qualification des biens publics selon la législation du territoire a pu ne pas lier dans certaines circonstances l'État, lequel y a substitué sa propre appréciation. Ces cas de pratique diplomatique ont même parfois donné lieu à des décisions de juridictions internationales. Le problème est de savoir si la valeur de ces précédents est telle qu'ils ruinent la règle proposée par le Rapporteur spécial. Exposons-les d'abord.

1. *Affaire des hôpitaux des missions protestantes anglaises à Madagascar* [19]

18) Des hôpitaux avaient été construits à Madagascar au XIX[e] siècle par des missions protestantes autorisées à cet effet par un contrat passé avec les pouvoirs publics malgaches. Par la suite, la reine Ranavalo avait tenté à la fin du siècle, à la suite de l'établissement du protectorat français (1886-1896), d'expulser ces missions. Lorsque l'annexion se substitua au protectorat, en 1896, le problème de la succession de la France à ces hôpitaux se posa. Au regard de la législation interne du territoire concerné par le changement, c'est-à-dire du droit public malgache de l'époque, ces hôpitaux ne constituaient pas des « biens publics ». Mais le Gouvernement français avait estimé ne pas pouvoir être lié par une telle qualification, motif pris de ce qu'elle contrariait son ordre public interne, qui reconnaissait à l'État la propriété de tous les « édifices religieux » [20]. Deux avis furent émis, les 22 mars 1897 et 2 février 1898, par les juristes de la Cou-

[17] Une sentence arbitrale a eu l'occasion de déterminer la consistance du domaine public, ou plus exactement de dire si des « étangs et terrains marécageux » (en espagnol « *pantanos* ») situés dans la zone espagnole du Maroc faisaient partie du domaine public marocain par application de la législation marocaine (sentence arbitrale rendue par Max Huber à La Haye le 1[er] mai 1925 dans l'affaire, opposant l'Espagne au Royaume-Uni, dite des « Biens britanniques au Maroc espagnol ». Réclamation N° 11, Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II [publication des Nations Unies, numéro de vente : 1949.V.1], p. 672 à 674).

[18] Arrêt N° 865 de 1926 de la Cour d'appel d'Athènes, *Thémis*, t. 38, p. 408, et *Journal du droit international*, Paris, 1929, t. 56, p. 494. Par le Traité d'Athènes, du 21 juin 1832, entre la Turquie et les puissances protectrices de la Grèce, les sources médicamenteuses d'Edipsos, en Eubée, devinrent propriété de la Grèce parce que, selon le droit ottoman, elles faisaient partie du domaine public de l'État turc. Mais selon le droit des Pandectes, droit hellénique en vigueur après la cession, ces sources font partie du domaine privé. Le caractère d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité qu'elles avaient dans le droit ottoman ne pouvait dès lors plus être invoqué.

[19] Voir notamment G. Gidel, *Des effets de l'annexion sur les concessions*, Paris, 1904 (thèse), p. 248 ; H. Mosler, *Wirtschaftkonzessionen bei Änderungen der Staatshoheit*, Stuttgart, W. Kohlhammer Verlag, 1948, p. 183 ; D. P. O'Connell, *The Law of State Succession*, Cambridge, University Press, 1956, p. 111 et 112 ; *id.*, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, University Press, 1967, vol. I : *Internal Relations*, p. 203 ; Ch. Rousseau [rédigé d'après les notes et avec l'autorisation de], *Cours de droit international public. — Les transformations territoriales des États et leurs conséquences juridiques*, Paris, Les cours de droit, 1964-1965, p. 128 et 129.

[20] S'agissait-il d' « édifices religieux », c'est-à-dire de lieux destinés au culte, ou au contraire d'édifices *élevés par* des religieux?

ronne britannique, consultés par leur gouvernement. Ils critiquèrent la position française, qui ne fut pas modifiée [21].

2. *Biens « habous » en Algérie*

19) Il existait en Algérie, outre des biens publics et des biens privés, comme dans tout pays, des biens particuliers — dits « biens habous » — destinés à des fondations pieuses. Un particulier avait la possibilité de mettre, pour une durée laissée à sa discrétion, et parfois pour toujours, l'usufruit de sa propriété à la disposition de fondations à caractère religieux. Ces biens, d'une valeur considérable, devenaient de la sorte inaliénables et imprescriptibles, et leur produit, géré par la communauté religieuse, était obligatoirement destiné à des œuvres pies, telles que l'entretien et la gestion d'édifices religieux, d'établissements d'enseignement confessionnel, ou des activités culturelles en Algérie, ainsi qu'aux Lieux saints de l'Islam, à la Mecque et Médine. Parfois aussi le produit était consacré à une œuvre de charité ou à un objet d'utilité publique.

Divers textes français [22] prononcèrent, après l'occupation de l'Algérie, l'intégration de ces biens religieux au domaine de l'État successeur [23].

3. *Restauration de l'État polonais*

20) Mort quatre fois, l'État polonais a chaque fois ressuscité, malgré la conquête, l'occupation et le partage [24]. Après le troisième partage (1795), la Pologne a perdu son existence politique propre pendant cent vingt-quatre ans, jusqu'au 11 novembre 1918, où la restauration de l'État polonais fut proclamée. Le premier acte du président Pilsudski, dès sa sortie de la prison de Magdebourg, fut de notifier en 1918 aux Alliés la *renaissance* de l'État polonais.

Les juridictions polonaises ont toujours estimé que la Pologne n'a pas « succédé » aux divers États qui l'avaient démembrée, et que c'est par un acte de sa souveraineté propre qu'elle s'est restaurée. De la sorte elle a « repris » possession des biens publics sans se soucier d'en déterminer la consistance par référence à la législation des États qui l'avaient précédée dans l'exercice de la souveraineté sur son territoire [25]. Le cas politique de la Pologne

---

[21] D'une manière générale, le Gouvernement français à Madagascar ne s'est pas estimé lié (vis-à-vis des États étrangers comme vis-à-vis du royaume malgache annexé) par le droit public malgache, qui régissait le domaine de l'État au moyen de règles coutumières ou écrites (Code de 1881 relatif aux forêts et ouvrages d'utilité publique, canaux, digues...). La jurisprudence a dû opérer par la suite des classifications des biens de ce domaine. Voir E. Coquet, *Le domaine public colonial*, Poitiers, Imprimerie « L'Union », 1905 (thèse, droit) ; et Cour de Tananarive, 17 avril 1901, *Recueil général de jurisprudence, de doctrine et de législation coloniale. La Tribune des colonies et des protectorats*, 1902, 1re partie, p. 283.

Dans un autre cas, un peu plus particulier cependant puisqu'il s'agissait du retour en 1918 de l'Alsace-Lorraine à la France, le Conseil d'État avait écarté la législation de l'État prédécesseur pour retenir, conformément à la seule législation française, le caractère domanial de bâtiments, voies et dépendances d'une gare et annuler même les droits acquis d'un particulier (C.E., 5 décembre 1952, *Haydt*, Sirey, 1954, 3e part., p. 21, note Alain Plantey).

Voir cependant le recours fait au droit local du territoire lorsqu'il permettait la dévolution de tout le sol : Cour d'appel de l'Afrique-Occidentale française, arrêt du 8 février 1907, Daour Diop et autres c. État français (Sirey, 1908, 2e part., p. 209) :

« L'État est aujourd'hui substitué dans le Cayor à tous les droits des Damels *et il a comme ces derniers la pleine propriété des territoires sur lesquels s'étend sa souveraineté* [...]. *La constitution du sol est* [...] *ce qu'elle était à l'origine, et c'est à l'ancienne coutume qu'il faut se reporter pour déterminer l'étendue des droits des indigènes* * [...]. La terre appartient au souverain et les habitants n'ont qu'un droit de jouissance précaire et révocable [...]. [D'où] le Gouvernement français est seul aujourd'hui propriétaire de toutes les terres, de tout le sol de ce royaume. »

[22] Voir notamment l'arrêté du Général en chef du 8 septembre 1830 « portant détermination des biens du domaine » (R. Estoublon et A. Lefébure, *Code de l'Algérie annoté* [1830-1895], Alger, A. Jourdan, édit., 1896, p. 1 et 2), art. 1er :

« Toutes les maisons, magasins, boutiques, jardins, terrains, locaux et établissements quelconques occupés précédemment par le dey, les beys et les Turcs sortis du territoire de la Régence d'Alger, ou gérés pour leur compte, *ainsi que ceux affectés, à quelque titre que ce soit, à la Mecque et Médine, rentrent dans le domaine public et seront régis à son profit* *. »

Voir aussi l'arrêté du Général en chef du 7 décembre 1830 « portant attribution au domaine des revenus de tous les établissements affectés à La Mecque et Médine, aux mosquées ou ayant d'autres affectations spéciales » (*ibid.*, p. 2) ; l'arrêté du Ministre de la guerre du 23 mars 1843 « portant que les recettes et les dépenses des établissements religieux seront rattachés au budget colonial de l'Algérie » (*ibid.*, p. 48 et 49) ; l'arrêté du Gouverneur général de l'Algérie du 3 octobre 1848 « portant réunion au domaine de l'État des immeubles appartenant aux mosquées, marabouts, zaouias et en général à tous les établissements religieux musulmans » (*ibid.*, p. 113 et 114) ; la loi du 16 juin 1851 « sur la constitution de la propriété en Algérie » (*ibid.*, p. 135 à 142), art. 4, par. 2.

[23] La même situation s'est produite aussi en Libye annexée. L'État successeur italien avait incorporé à son domaine ces biens « habous », qui furent par la suite restitués à la Libye indépendante : voir résolution 388 (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 15 décembre 1950, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à la Libye ».

De même les différents traités de cession de territoires de l'Empire ottoman, notamment à la Bulgarie, à la Grèce, etc., au XIXe siècle, n'ont pas toujours respecté la nature de ces biens habous telle que la connaissait le droit interne de l'État cédant. (Cf. M. Costes, *Des cessions de territoires envisagées dans leur principe et dans leurs effets relatifs au changement de souveraineté et de nationalité*, Paris, Rivière et Cie, édit., 1914 [thèse], p. 77 à 91).

[24] Premier démembrement de la Pologne par le Traité de Saint-Pétersbourg (entre la Russie, la Prusse et l'Autriche) des 14-25 juillet 1772 et divers autres traités de Varsovie de 1773, 1775 et 1776. Deuxième démembrement par le Traité de Saint-Pétersbourg des 12-23 janvier 1793. Troisième partage par le Traité de Saint-Pétersbourg des 13-24 octobre 1795. (Tous ces traités se trouvent commodément regroupés, en version anglaise, dans : F. Israel, *op. cit.*, p. 351 à 424.) La quatrième et dernière disparition de l'État polonais remonte à 1939, pendant la seconde guerre mondiale (voir K. Marek, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Genève, Librairie E. Droz, 1954, chap. IX, p. 417 à 546).

[25] Voir ci-dessous par. 31 et 32. La Pologne a considéré comme biens publics même des biens privés et n'a pas reconnu l'existence des droits acquis pendant les périodes de partage. Le bétail des troupes d'occupation allemandes dans une propriété privée de la région de Varsovie est un bien public polonais (Cour suprême de Pologne, arrêt du 3 mars 1923, affaire Graffowa et Wolanowski c. Ministère polonais de l'agriculture et des terres domaniales, dans J. Fischer et H. Lauterpacht, *Annual Digest of Public International Law Cases, 1923 to 1924* [Londres], 1933, cas n° 26, p. 55 à 57). Des baraques pour réfugiés, construites par un particulier sous l'empire de la souveraineté autrichienne ont été jugées propriété de l'État polonais (Cour suprême de Pologne, arrêt du 25 janvier 1927, affaire Knoll c. Trésor de l'État polonais dans A. D. McNair et H. Lauterpacht, *Annual Digest of Public International Law Cases, 1927 and 1928* [Londres], 1931, note au bas de la page 75).

est quelque peu particulier et ces positions jurisprudentielles en sont l'expression.

4. *Affaire des forêts du Rhodope central opposant la Grèce à la Bulgarie* [26]

21) Un différend avait opposé la Grèce à la Bulgarie quant à l'application de l'article 181 du Traité de Neuilly de 1919 [27] à certaines forêts situées dans un territoire cédé par la Turquie à la Bulgarie en 1913. Cet article 181 précisait que les transferts de territoires décidés par le Traité de Neuilly ne porteraient pas atteinte aux *droits privés* garantis par les traités antérieurs de 1913-1914 passés entre la Turquie et la Bulgarie ou entre la Turquie et la Grèce et la Serbie. Le Gouvernement bulgare avait mis fin dans le Rhodope central, territoire à lui cédé par la Turquie, à une concession d'exploitation de forêts accordée naguère par la puissance publique turque à une société dont les propriétaires étaient devenus grecs après la première guerre mondiale. L'affaire donna lieu à arbitrage.

22) La Bulgarie soutint devant l'arbitre l'inapplicabilité de l'article 181, qui était relatif aux droits privés, à l'espèce présente, qui, selon elle, intéressait des *biens publics*. Pour ce faire, le Gouvernement bulgare s'est référé à la législation de l'État prédécesseur pour invoquer le caractère public des forêts du territoire. Il estimait qu'aucun particulier « n'aurait pu, *selon le droit ottoman**, acquérir la pleine propriété de ces forêts, qui auraient eu le caractère de biens publics sur lesquels les particuliers n'auraient pu posséder que des droits de jouissance très limités [28] ». Ces forêts, qui faisaient partie du domaine public de la Turquie, avaient donc été incorporées dans celui de la Bulgarie [29].

23) L'espèce est ici exposée dans l'un de ses aspects seulement, en rapport avec cette référence par l'État successeur au droit interne de son prédécesseur pour la détermination des biens publics. Quant au fond de l'affaire proprement dit, il importe peu en définitive, au point de vue où nous nous plaçons, que l'arbitre n'ait pas suivi, à juste titre d'ailleurs, l'argumentation bulgare [30].

A vrai dire, dans cette affaire, la jurisprudence internationale ne s'est pas prononcée contre le recours au droit interne de l'État prédécesseur pour la détermination des biens publics. Le problème posé à l'arbitre était, quant à son fond, différent. Tel n'était pas le cas dans une décision du Tribunal des Nations Unies en Libye [31].

5. *Affaire des* enti pubblici *en Libye*

24) Par l'effet de l'article 1er de la résolution 388 (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 15 décembre 1950, la Libye devait recevoir « sans paiement, les biens meubles et immeubles situés en Libye dont le propriétaire [était] l'État italien, en son nom propre ou au nom de l'administration italienne de la Libye ». La même résolution créa un Tribunal des Nations Unies compétent pour trancher les différends relatifs à son interprétation ou à son exécution.

Le tribunal, dans sa sentence du 27 juin 1955, devait apprécier quels biens de société, d'établissements ou d'associations, avaient un *caractère public*. L'agent du Gouvernement italien avait soutenu que le tribunal devait décider du caractère « *d'ente pubblico* » dans le sens strict du mot et en se conformant à la législation italienne, c'est-à-dire à celle de l'État prédécesseur.

25) Le tribunal a écarté cette opinion en ne se déclarant « *pas lié par la législation et la jurisprudence italiennes* *. Le tribunal examinera donc cette question en appréciant librement les divers éléments de chaque cas particulier » [32]. Il a pris cette position, qui rejette le recours au droit interne de l'État prédécesseur, parce que la terminologie employée dans la résolution permettait de conclure « que les rédacteurs [...] ont à dessein choisi une expression d'un sens général et plus large que celui que le terme « *ente pubblico* » a en droit italien [33] ».

6. *Affaire des biens de l'ordre de Saint-Maurice et Saint-Lazare au Petit-Saint-Bernard*

26) Dans sa décision précitée, du 26 septembre 1964 [34], la Commission de conciliation franco-italienne avait appliqué la loi interne de l'Italie, État cédant, pour refuser la dévolution à la France de l'hospice du Petit-Saint-Bernard et du jardin botanique de la Chanousie. Mais le troisième membre de la Commission [35] avait émis une opinion dissidente et souligné « l'impossibilité

---

[26] Affaire des forêts du Rhodope central, Grèce c. Bulgarie, arbitre : Osten Undén (Suède), sentence au fond : 29 mars 1933 (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. III [publication des Nations Unies, numéro de vente : 1949.V.2], p. 1405 à 1436).

[27] Cité dans *ibid.*, p. 1416 et 1417.

[28] *Ibid.*, p. 1412.

[29] Une lettre du Ministre de l'agriculture de la Bulgarie, en date du 20 septembre 1918, notifia la décision définitive de traiter les forêts litigieuses comme forêts domaniales. Le Gouvernement bulgare estimait que « selon la législation turque, les forêts avaient le caractère de domaines publics » (*ibid.*, p. 1423).

[30] L'arbitre s'était prononcé pour le respect conventionnel de la concession accordée (elle pouvait parfaitement l'être même sur un domaine reconnu public) par application de la législation du prédécesseur, et a condamné la Bulgarie à verser à la Grèce une indemnité de 475 000 leva-or.

[31] Cf. M. Grawitz, « Chroniques - Jurisprudence internationale : Tribunal des Nations Unies en Libye, sentence du 27 juin 1955 », dans *Annuaire français de droit international, I, 1955* (Paris), p. 282 à 290. L'auteur devait écrire à cette occasion : « Le domaine public [...] passe de l'État annexé à l'État annexant. Mais les difficultés commencent lorsqu'on en vient aux définitions... » (*ibid.*, p. 289).

« Les définitions ne concordent pas forcément et, contrairement à l'opinion de l'agent du Gouvernement italien, c'est en général, dans ce cas, *la définition de l'État annexant qui prévaut* *. Exemple de l'annexion de la Savoie par la France. Les cours d'eau non navigables ni flottables faisaient dans la loi sarde partie du domaine public. Ils n'en font pas partie dans la loi française » (*ibid.*, p. 289, note 4).

[32] Affaire relative aux institutions, sociétés et associations visées à l'article 5 de l'accord conclu, en date du 28 juin 1951, entre les Gouvernements britannique et italien, concernant la disposition de certains biens italiens en Libye, décision du 27 juin 1955 (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII [publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.3], p. 390).

[33] *Ibid.*

[34] Cf. ci-dessus par. 6 et 8.

[35] Il s'agissait de M. G. Perier de Féral, conseiller d'État français

de se placer dans le cadre de la législation italienne [...], dont rien de concluant ne peut être tiré », eu égard aux contradictions auxquelles la notion très subtile de biens d'États et surtout de biens parastataux se prête en droit italien. Il estimait en conséquence qu' « on est nécessairement conduit à procéder, indépendamment de la législation italienne, à une analyse cas par cas ». En ce sens, la solution qu'il préconisait n'était pas différente de celle qu'a retenue le Tribunal des Nations Unies en Libye dans l'affaire des « *enti pubblici* » rapportée ci-dessus [36].

7. *Affaire de l'Université Peter Pázmány* [37]

27) Le 30 décembre 1923, l'Université de Budapest, se fondant sur diverses dispositions du Traité de Trianon [38], introduisit devant le tribunal arbitral mixte hungaro-tchécoslovaque une instance contre le Gouvernement tchèque à l'effet de faire lever la saisie opérée par ce gouvernement sur les biens qui, selon cette université, lui appartenaient, mais étaient situés sur des territoires cédés par la Hongrie à la Tchécoslovaquie. La sentence rendue par le tribunal fut frappée d'appel devant la Cour permanente de justice internationale [39].

28) On lit dans l'arrêt de la Cour :

> Le Gouvernement tchécoslovaque soutient que [...] l'article 250 [du Traité de Trianon] viserait seulement les biens, droits et intérêts *privés* *. Les biens, droits et intérêts qui, selon la loi locale — soit, dans le cas actuel, selon le droit hongrois maintenu en vigueur dans le territoire où sont situés les biens litigieux devant le tribunal —, n'auraient pas le caractère de biens, droits et intérêts *privés* *, ne tomberaient pas sous l'application de l'article 250 [...].
>
> Selon les observations présentées par l'agent du Gouvernement hongrois devant la Cour, la distinction entre biens publics et biens privés serait inconnue du droit hongrois ; pour autant qu'ils sont l'objet du droit privé de propriété, tous les biens seraient des biens privés, même si le droit de propriété appartient à l'État ou à des corporations territoriales de droit public. Si tel était vraiment le cas, la thèse du Gouvernement tchécoslovaque manquerait de base d'après ses termes mêmes.
>
> *La Cour, cependant, n'a pas besoin de se fonder sur l'interprétation du droit hongrois* *. Il lui suffira de constater que la distinction entre biens publics et biens privés, au sens de la thèse soutenue par le Gouvernement tchécoslovaque, n'est ni reconnue ni appliquée par le Traité de Trianon [4].

29) Il est exact que la compétence de la Cour était liée par le traité en cette matière. L'article 191 du Traité de Trianon décidait le transfert aux États successeurs des biens et propriétés du Gouvernement hongrois en précisant qu'ils comprenaient

> les biens de l'ancien royaume de Hongrie et les intérêts de ce royaume dans les biens indivis appartenant à la monarchie austro-hongroise, ainsi que toutes les propriétés de la Couronne et que tous les biens privés de l'ancienne famille souveraine d'Autriche-Hongrie.

S'il est vrai que les biens dévolus aux États successeurs sont de la sorte limitativement spécifiés, il n'empêche que l'argumentation de la cour pour écarter l'application du droit hongrois comme superflue est insuffisante. La spécification des biens est faite très simplement, selon la Cour, « non par rapport à la nature publique ou privée des biens, *mais uniquement par rapport à la personne à laquelle ces biens appartenaient* * [41] ». Quoique l'article se réfère au critère des personnes titulaires de ces droits, il n'en demeure pas moins qu'il est difficile, voire impossible, de s'abstraire en pratique du droit hongrois pour déterminer, en présence d'un bien, non point son caractère public — puisque c'est superflu au regard de l'article 191 du Traité de Trianon —, mais son appartenance au gouvernement, puisque c'est ce critère personnel qui est retenu par ledit article.

30) De toutes les façons, il fallait en revenir à l'appréciation du droit hongrois, et du reste la Cour, malgré son affirmation, a examiné (tout comme l'avait fait le tribunal arbitral mixte) très minutieusement et très longuement [42], *au regard du droit de l'État hongrois cédant*, le transfert de propriété sur les biens revendiqués par l'Université et appelés « Fonds universitaire ». La Cour a estimé en conséquence que ces biens étaient devenus la propriété de l'Université après acte de donation du 13 février 1775 de la reine Marie-Thérèse. Ils n'étaient plus des biens publics de la monarchie austro-hongroise, lesquels seraient tombés sous le coup de l'article 191 du Traité de Trianon, qui en prévoyait la dévolution à l'État successeur en tant que biens d'État.

8. *Position de l'État successeur dans l'affaire des « Oberschlesische Stickstoffwerke » et « Bayerische Stickstoffwerke » (usine de Chorzow)* [43]

31) Le Gouvernement polonais — qui, conformément au Traité de Versailles, a succédé à l'Allemagne en Haute-Silésie — avait promulgué, le 14 juillet 1920 [44], une loi ultérieurement introduite en Haute-Silésie polonaise par la loi du 16 juin 1922. L'exposé des motifs de la loi de 1920, présenté à la Diète de Varsovie, s'exprimait ainsi :

> La définition de ce qui, en vertu du traité, a passé à la République polonaise n'est pas si précise qu'elle écarte tout doute sur ce que l'on peut classer dans les biens et propriétés [...]. L'interprétation que le Gouvernement prussien donne aux termes « biens et propriétés » est erronée [...]. La Commission des réparations décidera définitivement comment les termes « biens et propriétés » sont à comprendre [...]. Mais cette voie serait à plusieurs égards peu pratique [...]. *C'est seulement une loi votée par la Diète qui peut y remédier radicalement* *.

---

[36] Voir par. 24 et 25.

[37] Arrêt du 15 décembre 1933, Appel contre une sentence du tribunal arbitral mixte hungaro-tchécoslovaque (Université Peter Pázmány c. État tchécoslovaque), dans *C.P.J.I.*, série A/B, n° 61, p. 208 à 262.

[38] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Th. Weicher, 1924, 3e série, t. XII, p. 423.

[39] Conformément à l'article X de l'Accord II signé à Paris le 28 avril 1930 par certaines puissances signataires du Traité de Trianon ainsi que par la Pologne. Pour le texte de cet article, voir *C.P.J.I.*, série A/B, n° 61, p. 220.

[40] *C.P.J.I.*, série A/B, n° 61, p. 236 et 237.

[41] *Ibid.*, p. 237.

[42] *Ibid.*, p. 222 à 226, 233 à 236, 240 à 242 et *passim*.

[43] *C.P.J.I.*, série A, nos 6 et 7.

[44] Loi du 14 juillet 1920 « concernant le transfert des droits du Trésor allemand et des membres des maisons régnantes allemandes au Trésor de l'État polonais », *Journal des lois de la République polonaise*, 1920, n° 62.

Ainsi, l'État successeur a émis ici la prétention d'écarter la définition internationale conventionnelle des biens publics, de tenir pour suspecte pour cause d'erreur la définition fournie par le droit interne de l'État prédécesseur, et de substituer au tout non pas même son propre droit interne d'État cessionnaire, mais une législation de circonstance *ex post*. Le Gouvernement polonais, à défaut d'un accord d'interprétation entre l'Allemagne et la Pologne, se reconnaissait en effet compétent « pour l'interprétation (du Traité de Versailles) *dans les limites de l'État polonais* [...] suivant les principes de souveraineté [45] ».

32) On se souvient du fond de l'affaire. La démarche de la Pologne s'expliquait par l'inquiétude où l'avaient mise divers actes d'aliénation de biens publics effectués par l'Allemagne à la veille du transfert du territoire et qu'elle avait suspectés d'entraîner la diminution du patrimoine à céder.

On sait aussi quelle était la position de principe de la Pologne. Celle-ci ne se considérait pas comme le successeur de l'Allemagne, mais comme *restaurée* en tant qu'État souverain ayant recouvré par lui-même sa compétence internationale. La législation polonaise s'inspirait de cette conviction que l'État avait ressuscité de lui-même et n'avait pas d'attache ombilicale avec l'État prédécesseur [46].

33) Il est probable que d'autres exemples d'application du droit interne de l'État successeur peuvent être trouvés. On bornera cependant là cette illustration. On observera que la jurisprudence internationale n'a pas toujours épousé cette position de l'État successeur. Toutefois, elle a rarement discuté du problème en lui-même de l'applicabilité du droit interne de cet État, et est parvenue à rejeter l'argumentation de celui-ci en se fondant sur d'autres moyens propres aux circonstances de chaque affaire. Par ailleurs, lorsque les juridictions internationales ont dû écarter dans certains cas le recours à la législation de l'État prédécesseur, c'est parce qu'elles étaient tenues d'appliquer diverses dispositions conventionnelles ou résolutions d'organisations internationles qui liaient leur compétence.

34) De toute manière, on ne peut nier le fait que la pratique internationale est assez incohérente et qu'un effort de clarification s'impose. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a proposé à titre provisoire dans son projet d'article qu'il soit recouru en principe à la législation de l'État prédécesseur pour la détermination des biens publics, mais qu'il soit fait le cas échéant exception à la règle lorsque celle-ci risquerait d'apporter une contrariété grave à l'ordre public de l'État successeur. Cela possède le mérite, certes, de rendre mieux compte d'une pratique disparate et de la discipliner quelque peu, mais l'on ne peut se cacher l'inexistence d'un critère objectif de la « contrariété grave » — ni même de « l'ordre public ».

35) Un autre problème se pose. Il consiste à savoir si le droit de l'État prédécesseur doit être appliqué sans restriction ou s'il convient de ne tenir aucun compte des modifications que cet État serait tenté de lui apporter à la veille du transfert du territoire. C'est le problème de ce que le Rapporteur spécial a appelé dans son premier rapport la « période suspecte » [47].

D. — *Limites de l'applicabilité du droit de l'État prédécesseur : sort de la législation de la « période suspecte »*

36) On se bornera ici au rappel de l'affaire déjà citée de l'*usine de Chorzow* ainsi que de celle des *colons allemands en Haute-Silésie*. On citera très brièvement à la fin une espèce danoise.

1. *Affaire de l'usine de Chorzow*

37) Devant la Cour permanente de justice internationale, il n'était contesté ni par l'Allemagne ni par la Pologne que des biens-fonds situés en Haute-Silésie, à Chorzow, dans une usine d'azote à chaux et alentour, étaient la propriété publique du Reich allemand, *au regard du droit public germanique*. Lorsque la Haute-Silésie sous juridiction allemande fut transférée par le Traité de Versailles à la Pologne, le Reich allemand venait de conclure, le 24 décembre 1919, avec diverses sociétés privées allemandes des contrats qui transféraient la propriété de certains biens de l'usine à ces compagnies.

Les deux protagonistes avaient pris pour base le droit allemand, c'est-à-dire celui de l'État prédécesseur, pour déterminer si l'usine de Chorzow possédait la qualité de bien public. Mais le problème était de savoir si, entre la date de l'armistice du 11 novembre 1918 et la date à laquelle est intervenue la cession effective du territoire, l'État cédant pouvait apporter à sa législation des modifications qui aboutissaient en fait à diminuer la consistance des biens publics à céder [48]. Dans le cas particulier, il n'avait d'ailleurs même pas été nécessaire, apparemment, de modifier ce droit interne : il avait suffi à l'État cédant de prendre des actes de disposition touchant son patrimoine. Cela pose en l'espèce le problème de la conformité d'un acte de droit privé allemand avec le droit international.

38) Le Gouvernement polonais avait estimé que la transaction opérée en 1919 était intervenue *in fraudem* à

---

[45] Contre-mémoire du Gouvernement polonais, *C.P.J.I.*, série C, n° 11, vol. II, p. 670.

[46] Voir ci-dessus par. 20.

[47] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 106 et 107, doc. A/CN.4/204, par. 68 et 69. On rappellera ci-après quelques cas anciens. Quant à ceux qui concernent la décolonisation, on a relevé spécialement le cas du Congo anciennement belge, mais il n'en sera pas question sous cette rubrique, car d'autres développements lui seront consacrés dans le cadre de notre commentaire du projet d'article 8.

[48] La Convention d'armistice date du 11 novembre 1918 et le Protocole de Spa du 1er décembre 1918. Le Traité de Versailles fut signé le 28 juin 1919, ratifié par l'Allemagne le 13 juillet 1919, promulgué et publié dans le *Reichsgesetzblatt* (Journal officiel allemand) le 16 juillet 1919, et est entré en vigueur le 10 janvier 1920. Les actes attaqués eurent lieu le 24 décembre 1919, c'est-à-dire après la signature et la ratification du Traité et quinze jours avant sa mise en vigueur.

l'égard de la Pologne. Le contre-mémoire du Gouvernement polonais s'exprimait ainsi :

Si le cédant, après avoir signé le traité de cession, et d'autant plus après la ratification dudit traité, avait entrepris une vente des objets les plus précieux de la propriété de l'État sur le territoire embrassé par la cession, et s'il avait placé la valeur desdits objets en dehors de ce territoire, sa conduite serait contraire au droit des gens, qui, en sa base même, doit se fonder sur la *bona fides* des parties contractantes [49].

La Convention d'armistice [50], notamment en son article XIX, alinéa 2, ainsi que le Protocole de Spa, du 1er décembre 1918 [51], faisaient défense au Gouvernement allemand d'aliéner, concéder, hypothéquer les dépendances de son domaine public, notamment les chemins de fer, canaux, mines, bois, entreprises coloniales, industrielles ou commerciales qui lui appartenaient ou dans lesquelles il possédait des intérêts.

39) Le mémoire du Gouvernement allemand insistait sur l'exercice normal des attributs d'une souveraineté sur un territoire tant que celui-ci n'était pas transféré, et ajoutait :

Ce sont uniquement des opérations manifestement abusives qui sont inadmissibles, c'est-à-dire des opérations qui, sans être justifiées par des motifs sérieux de l'État cédant, poursuivent le seul but de nuire à l'État annexant, notamment des ventes en masse des propriétés d'État, effectuées dans le but susdit [52].

Ce point de vue a été développé dans le plaidoyer pour l'Allemagne par le professeur Kaufmann, qui déclarait notamment :

Toute opération manifestement abusive de l'État démembré n'est pas admissible, mais [...] d'autre part, sont certainement légitimes et indubitablement valides toutes opérations que l'État cédant aurait raisonnablement effectuées si aucun changement de souveraineté n'était entré en considération, ou toute opération qu'il a effectuée en tant que *bonus paterfamilias*, précisément en vue du changement de souveraineté éventuel, soit pour créer des situations claires et nettes, *soit pour empêcher l'État annexant de préjudicier ses intérêts* * ou ceux de ses ressortissants [53].

40) Les points de vue allemand et polonais seraient certainement très voisins dans leur condamnation des manœuvres frauduleuses n'eût été la réserve contenue dans le dernier membre de phrase ci-dessus. Il est normal que l'État ne nuise pas à ses propres intérêts. Mais le critère de la sauvegarde des intérêts, s'il n'est pas appliqué de bonne foi, risque de justifier toutes les mesures car, par hypothèse, le transfert des biens publics constitue une obligation qui ne peut que préjudicier aux intérêts de l'État cédant.

41) Quoi qu'il en soit, la Cour a rejeté la thèse de la Pologne, en reconnaissant à l'Allemagne une souveraineté pleine sur le territoire à céder tant que la cession n'a pas eu lieu. Jusqu'au jour de celle-ci, c'était l'Allemagne qui exerçait pleinement toutes les compétences : le Traité de Versailles, a-t-elle décidé,

[49] *C.P.J.I.*, série C, n° 11, vol. II, p. 632.

[50] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Th. Weicher, 1923, 3e série, t. XI, p. 172.

[51] *Ibid.*, p. 185.

[52] *C.P.J.I.*, série C, n° 11, vol. I, p. 375.

[53] *Ibid.*, p. 136 et 137.

ne contient aucune défense d'aliénation et ne donne à l'État cessionnaire aucun droit de regarder comme nulles et non avenues des aliénations faites par l'État cédant avant le transfert de la souveraineté [54] [...]. L'Allemagne a conservé jusqu'au transfert effectif de la souveraineté le droit de disposer de ses biens, et *ce n'est qu'un abus de ce droit ou un manquement au principe de la bonne foi* * qui pourraient donner à un acte d'aliénation le caractère d'une violation du Traité ; un tel abus ne se présume pas, mais il incombe à celui qui l'allègue de fournir la preuve de son allégation [55] [...]. De l'avis de la Cour, l'hypothèse d'un tel abus ne se vérifie pas dans le cas actuel [56].

42) Il semble donc bien que la décision de la Cour s'explique par le fait que la haute juridiction internationale n'a pas décelé d'intention frauduleuse dans le comportement allemand. Les engagements internationaux de l'Allemagne n'interdisaient pas à celle-ci la cessation d'une activité économique (l'exploitation de l'usine de Chorzow) qu'elle jugeait désavantageuse pour ses finances. *A contrario*, la Cour ne semble donc pas exclure la condamnation de l'État prédécesseur dont les actes viendraient à s'inspirer d'une intention frauduleuse.

2. *Affaire des colons allemands de Haute-Silésie* [57]

43) Le même problème s'est posé dans l'affaire des colons allemands, résumée ainsi par la résolution du Conseil de la SDN du 3 février 1923 à l'intention de la Cour permanente de justice internationale :

Un certain nombre de colons anciens ressortissants allemands domiciliés dans les territoires polonais ayant appartenu à l'Allemagne ont obtenu la nationalité polonaise [...]. Ils occupent leurs terres en vertu des contrats (*Rentengutsverträge*) qui, bien qu'ils aient été conclus avec la Commission de colonisation allemande antérieurement à l'armistice du 11 novembre 1918, n'ont pas été avant cette date suivis d'une « Auflassung ». Le Gouvernement polonais, se considérant comme propriétaire légitime de ces terres en vertu de l'article 256 du Traité de Versailles, estime être en droit de procéder à l'annulation des contrats susdits [...]. Les autorités polonaises ne reconnaîtraient pas les baux qui avaient été consentis avant le 11 novembre 1918 par le Gouvernement allemand aux ressortissants allemands devenus aujourd'hui sujets polonais. Ces baux portent sur des domaines de l'État allemand transférés dans la suite à l'État polonais en vertu du Traité de Versailles, notamment de l'article 256 [58].

44) Le Gouvernement polonais avait pris une loi du 14 juillet 1920 dite « loi d'annulation ». Cependant, l'affaire est différente de celle de l'usine de Chorzow, en ce qu'il s'agit ici de mesures allemandes prises non pas

[54] Dans son deuxième rapport, sur les droits acquis économiques et financiers et la succession d'États, le Rapporteur spécial a cru devoir émettre des réserves sur l'exactitude de l'expression « transfert » de souveraineté. Celle-ci est un attribut du droit international public attaché à la qualité d'État. Il n'y a pas « transfert » de souveraineté, mais *substitution* de souveraineté par extinction de l'une et création d'une autre (voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 77, doc. A/CN.4/216/Rev.1, par. 29 et suiv.).

[55] *C.P.J.I.*, série A, n° 7, p. 30.

[56] *Ibid.*, p. 37.

[57] Avis consultatif du 10 septembre 1923 au sujet de certaines questions touchant les colons d'origine allemande, dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne, *C.P.J.I.*, série B, n° 6, p. 6 à 43.

[58] *Ibid.*, p. 6 et 7.

pendant la « période suspecte », mais bien antérieurement à l'armistice du 11 novembre 1918.

L'article 1er de la loi disposait :

Dans tous les cas où la Couronne, le Reich allemand, les États allemands, les institutions du Reich ou des États allemands, l'ex-empereur d'Allemagne ou autres membres des maisons régnantes sont inscrits ou se trouvèrent inscrits depuis le 11 novembre 1918 dans les registres fonciers des anciennes provinces prussiennes — soit comme propriétaires, soit comme titulaires de droits réels —, les tribunaux polonais, se basant sur le Traité de paix de Versailles du 28 juin 1919, doivent, à la place des personnes susmentionnées inscrire d'office dans ces registres le Trésor de l'État polonais [59].

45) La Cour a estimé que la position prise par le Gouvernement polonais n'était pas conforme à ses engagements internationaux.

3. *Affaire Schwerdtfeger*

46) Dans une espèce jugée par la Cour suprême du Danemark, il fut décidé que l'État successeur était fondé à ne pas reconnaître la validité de la prorogation par l'État prédécesseur d'un bail sur une ferme terre domaniale, même si le bail était ancien. Car, selon la Cour, les prorogations de baux consenties dans l'optique ou en prévision d'un transfert imminent de territoire augmentent les droits du titulaire du bail aux dépens de l'État successeur et aboutissent à restreindre la portée de la cession prévue [60].

***

47) Dans la rédaction du projet d'article 1er, tout au moins dans sa première version, on remarquera que le Rapporteur spécial a laissé le problème ouvert à la discussion en ne proposant aucune solution. La question est donc laissée provisoirement en suspens.

48) Pour terminer ce commentaire du projet de l'article 1er, il conviendrait de fournir brièvement quelques explications sur la terminologie employée pour désigner le territoire qui passe sous une nouvelle souveraineté.

IV. — Notion de territoire affecté par le changement de souveraineté

49) On remarquera ici que l'on a essayé de choisir une expression aussi large que possible pour couvrir tous les cas de succession : absorption totale, décolonisation, annexion partielle, fusion, etc.

Nous avons soigneusement évité, dans ce projet comme dans les suivants, l'expression plus courte, plus commode, mais partiellement inexacte, de « territoire cédé ». L'arbitre Beichmann avait, dans une sentence relative à l'interprétation de l'article 260 du Traité de Versailles, défini la cession d'un territoire comme la « *renonciation* * faite par un État en faveur d'un autre État aux *droits et titres* * que pourrait avoir au territoire en question le premier de ces États [61] ». Une controverse a cependant éclaté autour de cette expression lorsqu'il s'est agi d'interpréter le traité de paix avec l'Italie, où elle figurait. Le Gouvernement italien avait notamment soutenu devant la Commission franco-italienne de conciliation que, par exemple, l'Éthiopie n'avait été ni « cédée » ni « transférée » [62].

50) C'est pour couper court à toute discussion et pour comprendre tous les cas de succession que nous avons employé la formule neutre de « territoire affecté par le changement de souveraineté ».

Article 2. — Biens ressortissant à la souveraineté

Sont dévolus à l'État successeur, de plein droit et sans compensation, les biens qui ressortissent à la souveraineté sur le territoire.

Les biens propres de ce territoire entrent dans l'ordre juridique de l'État successeur.

COMMENTAIRE

1) Le projet d'article 2 soulève quatre questions : la première concerne une définition des « biens ressortissant à la souveraineté sur le territoire » ; la seconde se réfère à la pratique de la dévolution de ces biens ; la troisième est relative à la dévolution « de plein droit et sans compensation » ; la quatrième intéresse les biens propres du territoire. Nous allons examiner successivement ces quatre points.

I. — Biens ressortissant à la souveraineté sur le territoire

2) Le Rapporteur spécial n'a pas trouvé d'expression satisfaisante pour désigner les biens à caractère public, qui, liés à l'*imperium* de l'État prédécesseur sur le territoire, ne sauraient à l'évidence demeurer propriété de cet État après le changement de souveraineté, c'est-à-dire après la disparition de cet *imperium*, précisément.

Beaucoup de ces biens, sinon la totalité d'entre eux, sont désignés dans certaines législations par la dénomination de biens « du domaine public ». Mais de nombreuses législations ignorent cette expression, dont le défaut d'universalité empêche de la retenir dans le projet d'article.

---

[59] *Ibid.*, p. 14.

[60] Cour suprême du Danemark, arrêt du 6 décembre 1923, Affaire Schwerdtfeger c. Gouvernement danois, dans J. Fischer et H. Lauterpacht, *Annual Digest of Public International Law Cases, 1923 to 1924* [Londres], 1933, cas n° 40, p. 82.

[61] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.2), p. 443.

[62] Commission de conciliation franco-italienne. Différend : interprétation et application des dispositions de l'article 78, paragraphe 7, du Traité de paix au territoire éthiopien — Décisions nos 176 et 201, rendues respectivement aux dates des 1er juillet et 16 mars 1956. Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3), *passim*, et notamment p. 633 et p. 646 à 653.

3) La distinction entre domaine public et domaine privé n'est pas satisfaisante non seulement parce qu'elle n'existe pas dans tous les systèmes de droit, mais aussi parce qu'elle ne recouvre pas les biens publics de façon uniforme et identique d'un pays à l'autre. Il peut dès lors paraître peu satisfaisant pour l'esprit de décider, par exemple, que tous les biens du domaine public sont dévolus de plein droit et sans compensation au successeur, alors même que la consistance et la nature des biens que comprendrait ce domaine peuvent varier très considérablement. Plus décevante encore serait la solution selon laquelle l'État prédécesseur, pour certains auteurs conserverait son domaine privé, et pour d'autres ne le céderait à son successeur que moyennant indemnité. Il n'existe pas un critère de répartition uniforme des biens entre domaine public et domaine privé. On érigerait ainsi des règles qui ne recevraient pas en fait une application identique et dont le champ d'application varierait d'un pays à l'autre.

4) Ce que propose le Rapporteur spécial, en substituant à la notion de domaine public et de domaine privé celle de « biens ressortissant à la souveraineté », n'est peut-être pas sensiblement meilleur et peut encourir les mêmes reproches. Cette proposition n'épargne pas l'inconvénient de la recherche, toujours difficile, d'une définition de ces biens. Mais celle-ci, pour délicate qu'elle soit, est tout de même plus aisée à exprimer au plan international qu'une définition qui essaierait d'embrasser des notions variables et non communément admises, comme celles de domaine public et domaine privé.

On peut affirmer que les biens ressortissant à la souveraineté sur le territoire représentent l'aspect patrimonial de l'expression de la souveraineté interne de l'État. Certes, cette expression peut être différente selon les systèmes politiques, mais elle a la particularité de couvrir tout ce que l'État, selon la philosophie qui l'anime, considère comme une activité « stratégique », qui ne peut être confiée à un particulier.

L'État en vient à posséder, pour l'accomplissement de cette activité, des biens meubles et immeubles. Ce sont ces biens, dont il fait usage pour la manifestation et l'exercice de sa souveraineté ou pour l'accomplissement des devoirs généraux qu'implique l'exercice de cette souveraineté (devoir de défense du territoire, de sécurité, de promotion de la santé publique et de l'instruction, de développement national, etc.), qui peuvent être considérés comme biens ressortissant à la souveraineté sur le territoire.

5) Comment déterminer plus précisément ces biens?

Il s'agira d'abord de biens « publics », c'est-à-dire de biens qui se définissent par un triple critère : celui du caractère public qu'ils possèdent du fait de l'application à eux d'un droit public ; celui de leur non-appropriation par une personne privée, donc de leur appartenance à l'État ; et, enfin, celui de leur affectation à l'usage ou au service de tous les habitants.

Il s'agit ensuite de biens qui, selon la législation de l'État prédécesseur, concourent à la satisfaction de l'intérêt général et grâce auxquels la puissance publique exprime sa souveraineté sur le territoire. Il peut arriver, et il arrivera sûrement, que ces biens reçoivent une consistance qui varie selon les États, et selon leurs systèmes politiques. Cela est inévitable. Tel État peut estimer qu'il n'exprime pas sa souveraineté, et qu'il ne possède pas entièrement tous ses attributs de puissance publique, s'il ne gère pas directement et exclusivement tel ou tel secteur d'activité, voire tous les secteurs d'activité. Tel autre État, au contraire, confine son activité à des secteurs très limités. Il peut considérer certaines routes, certains aérodromes — des usines d'armement même — comme pouvant faire l'objet d'une propriété privée. C'est la gamme très limitée de biens à laquelle il confine ses activités qu'il faudra considérer comme biens ressortissant à sa souveraineté. Ce sont en somme tous les biens qui suivent le destin juridique du territoire et qui, de ce fait, sont transférables avec celui-ci, contrairement aux biens qui sont sans lien étroit avec ce territoire.

> Le droit et le devoir d'assurer le fonctionnement des services publics, écrivait le Ministre de la guerre de la France en 1876 [63], d'ordonner par exemple de grands travaux de voirie, de canalisation, de fortification, la propriété ou le domaine éminent de ces ouvrages, qui constituent une dépendance du domaine public, tout cet ensemble de devoirs et de droits est en définitive un *attribut de la souveraineté* *. Cet attribut inséparable de la souveraineté se déplace avec la souveraineté même [...].

C'est parce que les régimes politiques ont une influence directe sur l'assiette de ce domaine qu'il convient de se référer au droit public de l'État prédécesseur pour déterminer la consistance de ces biens dans chaque cas d'espèce.

6) Mais l'avantage de la formule proposée est qu'elle n'est pas entièrement tributaire du droit interne pour sa définition. Elle doit tenir compte aussi du droit international, et notamment des résolutions des Nations Unies relatives au droit des peuples à disposer de leurs richesses naturelles. Ce droit apparaît de plus en plus comme une partie intégrante de la souveraineté du pays, voire comme l'expression privilégiée de cette souveraineté. Les « biens ressortissant à la souveraineté sur le territoire concerné par le changement » devraient comprendre ces richesses naturelles.

II. — Pratique de la dévolution des biens publics de cette nature

7) Il ne fait aucun doute que ces biens sont dévolus à l'État successeur. La *doctrine* est unanime sur ce point. La règle remonte à l'époque où la conception patrimoniale de l'État était en honneur dans des systèmes juridiques où les droits patrimoniaux de l'État étaient considérés comme des accessoires du territoire.

8) Quant à la *pratique*, elle consacre largement le principe.

Les textes que l'on citera ne se réfèrent pas, bien entendu, *expressis verbis*, aux « biens ressortissant à la souveraineté sur le territoire ». Ils peuvent viser le « domaine public », dans les systèmes juridiques qui connaissent cette institution, ou bien à la fois « le domaine public et le domaine privé », que ces textes font transférer ensemble à l'État

[63] Il s'agissait d'un mémoire pour soutenir un recours devant le Conseil d'État (C.E., 28 avril 1876, Ministre de la guerre c. Hallet, *Recueil Lebon*, 1876, p. 397 à 401).

successeur, ce qui constitue *a fortiori* une preuve de l'existence de la règle coutumière considérée. Dans d'autres cas, la rédaction des textes qui concernent la succession d'États dans des pays qui ne connaissent pas la distinction entre domaine public et domaine privé est telle qu'il ne fait aucun doute qu'on y vise au moins les « biens ressortissant à la souveraineté ».

9) Effectivement, une multitude d'instruments internationaux se bornent à consigner la renonciation expresse et sans contrepartie de l'État prédécesseur à tous les *biens publics*, sans distinction, situés sur le territoire [64].

D'autres textes visent la cession « *en toute propriété* » du territoire, donnant ainsi de l'aliment à la conception patrimoniale de l'État [65].

On rencontre enfin une disposition aussi générale, sinon plus, dans de nombreux traités de paix en particulier, qui prévoient que l'État cédant « renonce à tous *droits et titres* *, de quelque nature que ce soit, sur ou concernant le territoire [66] ».

10) La règle de dévolution est valable pour tous les cas de succession. Il est impossible de citer toutes les situations pratiques qui se sont produites. Un simple échantillonnage donnera une idée de la permanence de la règle, ou de la coutume suivie.

On écartera de cet échantillonnage deux cas, trop peu explicatifs ou, si l'on veut, trop facilement explicatifs en eux-mêmes, car le fait d'y déceler l'application de cette règle est dû à d'autres causes particulières et spécifiques.

11) Le premier cas concerne *toutes les cessions de territoires à titre onéreux*. Il s'agit d'achat de provinces, territoires, etc., formule en honneur dans les siècles passés, mais qui tend à disparaître complètement depuis la première guerre mondiale et la reconnaissance de plus en plus ferme du droit des peuples à s'autodéterminer. Celui-ci implique la condamnation de la pratique de l'aliénation à titre onéreux du territoire de ces peuples. Il est évident que ces cas anciens de dévolution ne sont pas assez démonstratifs. Dès lors que l'on achetait un territoire, l'on y achetait tout, ou tout ce que l'on voulait, ou tout ce que l'autre partie désirait y vendre. Et la dévolution des biens publics liés à la souveraineté (ou l'absence de cette dévolution) ne constitue pas un signe de l'existence d'une règle, à laquelle a fait place ici le pouvoir de payer tout simplement [67].

---

[64] Cf. le cas de la Fédération de Malaisie en 1957 (cité ci-dessus, note 13). Voir aussi le *Malaysia Act, 1963* : « Tous bien-fonds (...) en possession d'un des États de Bornéo ou de l'État de Singapour qui étaient (...) occupés ou utilisés par le Gouvernement du Royaume-Uni (...) seront (...) occupés, utilisés, contrôlés et gérés par le Gouvernement fédéral [a]. » Une formule analogue est employée dans la Constitution de 1962 de l'État indépendant du Samoa-Occidental : « Tous les biens (...) en possession de Sa Majesté la Reine (...) ou de la Couronne (...) seront dévolus à l'État du Samoa-Occidental [b]. »

Voir aussi le Traité de cession du territoire de la Ville libre de Chandernagor, entre l'Inde et la France, signé à Paris le 2 février 1951, art. V : « Le Gouvernement de la République française cède [...] *tous les biens de l'État et des collectivités publiques* * qui se trouvent sur le territoire de la Ville libre » (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 203, p. 159).

Par le retour au Maroc de la ville de Tanger, le nouvel État indépendant reprenait tous ses biens et succédait à tous ceux de l'administration internationale de la ville : « L'État marocain, qui reprend possession des domaines public et privé confiés à l'Administration internationale [...], recueille les biens propres de celle-ci [...] » (Déclaration finale de la Conférence internationale de Tanger, signée à Tanger le 29 octobre 1956, et Protocole annexé. Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 263, p. 165, art. 2 du Protocole), etc.

[a] « Any land which (...) is vested in any of the Borneo States or in the State of Singapore, and was (...) occupied or used by the government of the United Kingdom (...) shall (...) be occupied, used, controlled and managed by the Federal Government » (Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'États* [publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F. 68.V.5], p. 92).

[b] « All property which (...) is vested in Her Majesty the Queen (...) or in the Crown (...) shall (...) vest in Western Samoa » (*ibid.*, p. 117).

[65] Voir par exemple le Traité franco-annamite du 6 juin 1884 (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Librairie Dieterich, 1887, 2e série, t. XII, p. 634). En exécution de ce traité, le Roi d'Annam avait pris une ordonnance du 3 octobre 1888 par laquelle il déclarait céder « en toute propriété » les territoires des villes de Hanoi, Haiphong et Tourane [Da Nang] au Gouvernement français et renoncer définitivement à tous ses droits. La Cour d'appel de l'Indochine (arrêt de la 3e chambre du 24 juin 1910, Trân-Gia-Muu c. Nguyen-Quang-Mân, *Journal du droit international privé et de la jurisprudence comparée*, Paris, Marchal et Godde, 1912, t. 39, p. 881 et 882) à estimé que « le mot *propriété* ne doit pas être interprété dans le sens de propriété ordinaire, de droit commun [...], il doit être pris comme synonyme de *propriété royale*. [Ce] droit [...] comprend, en droit annamite, non seulement certains droits privatifs, tels que le droit de propriété particulière sur les biens du domaine public [...], mais encore la souveraineté politique. »

Voir aussi, à titre d'exemple de traités des XVIIe et XVIIIe siècles consacrant la conception patrimoniale de l'État, le Traité d'Utrecht (11 avril 1713), où la France renonçait à diverses possessions dont la baie d'Hudson, Terre-Neuve, l'île de Saint-Christophe, etc. Pour cette dernière, la France remettait la « souveraineté, propriété, possession et tous droits acquis par traités ou autrement [...] et cela d'une manière et d'une forme si ample » qu'elle comprenait l'interdiction de la pêche à trente lieues (article 12 du traité, texte français dans M. de Clercq, *op. cit.*, p. 6 et 7; texte anglais dans F. Israel, *op. cit.*, p. 209).

[66] L'expression figure dans le Traité de Lausanne du 24 juillet 1923, art. 15, 16 et 17 notamment (Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. XXVIII, p. 11). On la relève, jusqu'à six fois dans un seul article, dans le Traité de paix avec le Japon, signé à San Francisco le 8 septembre 1951 (article 2, où il est question de renonciation « à tous droits, titres et revendications ») [Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 136, p. 45].

[67] Voir par exemple la convention entre les États-Unis d'Amérique et le Danemark au sujet de la cession des Antilles danoises, signée à New York le 4 août 1916 (texte anglais dans *Supplement to the American Journal of International Law*, New York, American Society of International Law, Oxford University Press, 1917, vol. 11, p. 53 et 54; texte français dans *Revue générale de droit international public*, Paris, A. Pédone, 1917, t. XXIV, p. 454 à 458), art. 1er :

« Sa Majesté le Roi de Danemark, par la présente convention, cède aux États-Unis *tous territoires, droits d'empire et de souveraineté, possédés, revendiqués ou prétendus* * par le Danemark dans les Indes occidentales, comprenant les îles de Saint-Thomas, Saint-Jean et Sainte-Croix, ainsi que les îles et rochers adjacents.

« Cette cession comprend le droit de propriété sur *tous domaines publics, du gouvernement ou de la Couronne, établissements publics, entrepôts, ports, havres, fortifications, casernes, fonds publics, droits, franchises et privilèges et toute autre propriété publique de quelque espèce ou nature que ce soit* * appartenant actuellement au Danemark, ainsi que toutes ses dépendances. »

Voir aussi la Convention de Gastein, du 14 août 1865, par laquelle l'Autriche vendit à la Prusse le Lauenbourg contre une somme de 2,5 millions de rixdalers danois (texte français dans *Archives diplomatiques, 1865*, Paris, Aymot, édit., 1865, t. IVe, p. 6); le Traité du 30 juin 1899 entre l'Espagne et l'Allemagne pour l'acquisition par cette dernière des îles Carolines, Palaos et Mariannes contre la somme de 25 millions de pesetas (texte français dans *Revue générale de droit international public*, Paris, A. Pédone, 1899, t. VI, p. 303); le Traité de Washington du 30 mars 1867 par lequel la Russie vendit aux États-Unis d'Amérique pour 1,2 million de dollars ses possessions du nord de l'Amérique (texte anglais dans

(Suite de la note p. 158.)

12) Le second cas vise des *cessions forcées de territoires*, que le droit international prohibe normalement et dont il ne saurait, de ce fait, réglementer la succession aux biens publics [68].

13) Les exemples de dévolution des biens ressortissant à la souveraineté abondent. L'embarras du choix est certain. Prenons quelques échantillons prélevés dans chaque type de succession [69].

A. — *Exemples de sécession ou de décolonisation*

14) La Libye, par exemple, a obtenu « les biens meubles et immeubles situés en Libye dont le propriétaire est l'État italien, en son nom propre ou au nom de l'administration italienne [70] ». Furent en particulier immédiatement transférés « les biens constituant le domaine public *(demanio pubblico)* et le patrimoine indisponible *(patrimonio indisponibile)* de l'État en Libye », ainsi que les archives publiques et « les biens du parti fasciste et de ses organisations en Libye [71] ».

La Birmanie devait succéder à tous les biens du domaine public et privé du gouvernement colonial [72], y compris les installations militaires fixes du Royaume-Uni en Birmanie [73]. En outre, le Gouvernement anglais s'engageait à fournir l'équipement initial à l'armée birmane.

Les « accords sur les mesures transitoires » du 2 novembre 1949 entre l'Indonésie et les Pays-Bas [74], intervenus à la fin de la Conférence de la Table ronde de La Haye (août-novembre 1949), ont décidé la dévolution de tous les biens du domaine public et privé néerlandais en Indonésie. Un accord militaire subséquent [75] a en outre transféré à l'Indonésie quelques bâtiments de guerre, du matériel militaire d'entretien de la flotte néerlandaise en Indonésie, ainsi que toutes les installations et l'équipement qui servaient aux troupes coloniales.

Tous les biens du Gouvernement de la Colonie de Chypre sont devenus, à l'indépendance de l'île, propriété de la République de Chypre [76].

(Suite de la note 67.)
W. M. Malloy, comp., *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers, 1776-1909*, Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, 1910, vol. II, p. 1521); la Convention de cession par la France aux États-Unis d'Amérique de la Louisiane pour 15 millions de dollars (textes anglais et français dans G. F. de Martens, *Recueil des principaux traités*, Gottingue, Librairie Dieterich, 1831, t. VII, p. 706); la Convention de 1850 pour la cession par le Danemark à la Grande-Bretagne de la « Coast of Guinea » pour 10 000 livres; le Traité franco-suédois du 10 août 1877 pour la rétrocession à la France de l'île de Saint-Barthélemy et le Protocole de Paris du 31 octobre 1877 (textes français dans G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Librairie Dieterich, 1879, 2e série, t. IV, p. 366 à 368) [article 5 du Protocole :

« En échange des *propriétés domaniales* * possédées par la Couronne de Suède dans l'île de Saint-Barthélemy, le Gouvernement français versera au Gouvernement suédois une somme de 80 000 francs représentant l'évaluation desdites propriétés telle qu'elle a été fixée de commun accord. »].

On peut assimiler à la cession à titre onéreux la succession à la suite d'échanges : voir notamment la convention du 1er juillet 1890 par laquelle l'île d'Héligoland fut transférée à l'Allemagne par la Grande-Bretagne contre un territoire en Afrique orientale (*ibid.*, 1891, 2e série, t. XVI, p. 895); la convention du 4 novembre 1911 par laquelle l'Allemagne et la France remaniaient leurs possessions africaines (*ibid.*, Leipzig, Librairie Dieterich, 1911, 3e série, t. V, p. 64); etc.

[68] Dans l'ancien temps, ces cessions forcées étaient fréquentes et répandues. On citera ici, parmi la multitude d'exemples qu'offre l'histoire, un cas qui montre à titre documentaire comment pouvait être comprise en ces temps la notion de succession aux biens liés à la souveraineté. L'article XLI du Traité des Pyrénées, qui valut à la France les places d'Arras, de Béthune, de Lens, de Bapaume, etc., précisait que ces places

« demeureront [...] audit Seigneur Roy Très Chrétien et à ses successeurs et ayans cause [...] avec les mêmes droits de souveraineté, propriété, droits de régale, patronage, gardienneté, jurisdiction, nomination, prérogatives et prééminences, sur les évêchez, églises, cathédrales et autres abbayes, prieurez, dignitez, cures, et autres quelconques bénéfices, estans dans l'étendue desdits païs [...] qui ont cy-devant appartenu au Seigneur Roy Catholique [...] [En conséquence ce dernier] renonce [...] à tous [ces] droits [...]; les hommes, vassaux, sujets, bourgs, villages, hameaux, forests, [...] ledit Seigneur Roy Catholique [...] consent estre [...] unis et incorporés à la Couronne de France, nonobstant toutes loix, coûtumes, status et constitutions faites au contraire. » (Texte dans J. Du Mont, *Corps universel diplomatique du droit des gens, contenant un recueil des traitez d'alliance, de paix, de trêve...*, Amsterdam, P. Brunel, etc., édit., 1728, t. VI, part. II, p. 269.)

La conception du patrimoine et du domaine était très particulière à l'époque dans beaucoup de pays européens. La cession opérait la transmission de l'intégralité du pouvoir souverain, laquelle touchait non seulement des biens mais aussi des droits sur ces biens et sur des personnes. Les traités des XVIe et XVIIe siècles contenaient des dispositions par lesquelles le souverain déchu déliait de leur serment de fidélité les habitants du territoire cédé, et le successeur recevait ces « foi, hommage, service et serment de fidélité ».

Voir aussi, par exemple, l'article 47 du Traité de 1667 de capitulation de Lille, Douai et Orchies :

« Et retiendront lesdites villes, et manants susdits sans aucune différence de qualité, ainsi que feront pareillement les églises, chapelles, monts-de-piété, et toutes les fondations, cloîtres, hôpitaux, communautés, pauvretés générales ou particulières, maladreries, confréries, béguinages, aussi les étrangères, tous leurs biens meubles, immeubles, droits, noms, actions, vaisselle, ou argent monnayé, cloches, estaing, plomb, tous autres métaux travaillés ou non, bagues, joyaux, ornements, vases sacrés, reliques, bibliothèques et généralement tous leurs biens, offices et bénéfices de quelque nature ou condition qu'ils soient, sans être tenus à aucun rachat et rentreront aussi ès biens confisqués ou amotés, si aucuns il y en a, où qu'ils soient situés dans le royaume, soit ès pays conquis ou ailleurs. »

[69] Voir de nombreux exemples chez I. Paenson, *Les conséquences financières de la succession des États (1932-1953)*, Paris, Éditions Domat-Montchrestien, 1954, *passim*.

[70] Résolution 388 (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 15 décembre 1950, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à la Libye », art. 1er.

[71] *Ibid.* Le patrimoine indisponible est précisé notamment par les articles 822 à 828 du Code civil italien, et comporte en particulier les mines, carrières, forêts, casernes, armes, munitions, etc.

[72] *Government of Burma Act*, 1935.

[73] Voir Royaume-Uni, *Treaty between the Government of the United Kingdom and the Provisional Government of Burma Regarding the Recognition of Burmese Independence and Related Matters*, Annexe : Defence Agreement signed on the 29th August 1947 in Rangoon, Cmd 7360, Londres, H.M. Stationery Office, 1948.

[74] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 69, p. 267.

[75] *Ibid.*, p. 289.

[76] Traités relatifs à la création de la République de Chypre, signés à Nicosie le 16 août 1960, avec annexes, appendices, cartes, etc. Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 382, annexe E, p. 131 à 139, art. 1er notamment, et *passim*.

B. — *Exemples de cession partielle*

15) Les traités de paix de 1919 se sont prononcés pour la dévolution aux États successeurs de tous les biens publics situés sur les territoires allemand, austro-hongrois ou bulgare cédés [77].

Un traité du 29 juin 1945 entre la Tchécoslovaquie et l'URSS stipulait la cession à l'URSS de l'Ukraine subcarpathique dans les limites prévues par le Traité de Saint-Germain-en-Laye. Un protocole annexe portait « transfert gratuit du droit de propriété sur les biens de l'État dans l'Ukraine subcarpathique [78] ».

Le Traité de paix conclu le 12 mars 1940 entre la Finlande et l'URSS [79] prévoyait des cessions territoriales réciproques et comportait une annexe (protocole) imposant la livraison intacte au successeur de toutes les constructions et installations d'importance militaire ou économique situées dans les territoires cédés de part et d'autre. Le protocole cite notamment les ponts, barrages, aérodromes, casernes, entrepôts de marchandises, jonctions ferroviaires, entreprises industrielles, installations télégraphiques, stations électriques.

C. — *Cas d'annexion totale ou de fusion*

16) Après la guerre italo-éthiopienne de 1936, la *debellatio* de l'Éthiopie a permis la succession à tous les droits et à tous les biens de l'État prédécesseur. Le 9 mai 1936, un décret-loi N° 754 prononça cette succession totale [80].

L'*Anschluss* de l'Autriche en 1938 eut le même effet sur tous les biens autrichiens.

Les biens publics des États baltes incorporés à l'URSS ne furent pas dévolus à l'État successeur, mais entrèrent plutôt dans son ordre juridique. Les États baltes qui se constituèrent en république soviétique conservèrent leurs biens publics, mais par leur entrée dans l'Union soviétique ces biens publics entrèrent dans l'ordre juridique soviétique.

D. — *Cas de démembrement*

17) Les différents traités qui à la fin du XVIII[e] siècle [81] ont décidé du démembrement de la Pologne contiennent des dispositions plus radicales encore. Tous les biens publics sont passés aux différents États successeurs de la Pologne absorbée par ses voisins et partagée entre eux.

La Yougoslavie, constituée après la première guerre mondiale par une Serbie ressuscitée et élargie en royaume des Serbes, Croates et Slovènes, fut envahie par le III[e] Reich en avril 1941 et démembrée. Elle fut partagée entre ses voisins, en particulier la Hongrie, la Bulgarie, l'Italie — et naturellement l'Allemagne. Un traité du 22 juillet 1942 [82] fut conclu entre les États successeurs [83], qui comprenaient ces voisins et la Croatie, la Serbie, le Monténégro et l'Albanie.

Tous les biens du domaine public et privé du royaume (ainsi que d'autres biens encore) furent dévolus à chacun de ces États sur le territoire duquel ils étaient situés, les biens coupés par les nouvelles frontières étant partagés entre eux selon « les principes de l'équité » (art. 1[er]).

18) On pourrait multiplier les exemples enregistrés par l'histoire. Mais il serait plus utile de chercher s'il existe des exemples en sens inverse qui viendraient contrarier ce que le Rapporteur spécial propose comme règle.

Un cas pourrait être cité dans cet ordre d'idées. Il intéresse la manière dont les biens publics ont pu être dévolus à certains nouveaux États africains francophones [84]. Les accords d'indépendance ont été suivis de divers protocoles domaniaux aux termes desquels l'État indépendant ne succédait pas à l'intégralité des biens ressortissant à la souveraineté. C'est en France que la tradition juridique la plus solide a donné droit de cité à la distinction entre domaine public et domaine privé de l'État. Dans la colonie, il existait en général non seulement ces deux catégories de biens appartenant à la métropole, mais aussi des biens classés dans le domaine public et dans le domaine privé du territoire. Ces diverses distinctions entre biens de l'État et biens du territoire, ceux du domaine public et ceux du domaine privé, ont été écartées dans plusieurs cas, au bénéfice de stipulations conventionnelles destinées à tenir compte de la présence militaire, culturelle, etc., de l'État prédécesseur dans ces pays. En contrepartie de la coopération française, un transfert limité des biens publics a été convenu.

19) Dans certains cas, le *statu quo* antérieur à l'indépendance a été provisoirement maintenu [85]. Dans d'autres, la dévolution du domaine (public et privé) de l'État français

---

[77] Articles 256 du Traité de Versailles (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Th. Weicher, 1923, 3[e] série, t. XI, p. 521), 208 du Traité de Saint-Germain-en-Laye (*ibid.*, p. 767), 191 du Traité de Trianon (*ibid.*, 1924, t. XII, p. 494), et 142 du Traité de Neuilly-sur-Seine (*ibid.*, p. 363).

[78] Texte anglais dans *British and Foreign State Papers, 1943-1945*, Londres, H.M. Stationery Office, 1953, vol. 145, p. 1098.

[79] Texte anglais dans *Supplement to the American Journal of International Law*, Concord (N.H.), American Society of International Law, Rumford Press, 1940, vol. 34, p. 127 à 131. Texte français dans *Le Temps* du 14 mars 1940, p. 1.

[80] Arrigho Cavaglieri avait soumis à l'Institut de droit international un projet dont l'article 4 était ainsi rédigé : « L'État annexant ou nouveau devient, de plein droit, le maître de *tous les biens* *, soit du domaine public, soit du domaine privé, appartenant à l'État disparu [...] » (*Annuaire de l'Institut de droit international, session de Paris, 1934* [Paris], p. 478 et 479). La dévolution ne vise pas en effet en ce cas seulement les biens ressortissant à la souveraineté, mais tous les biens.

[81] Cf. ci-dessus commentaires sur l'article 1[er], par. 20 et note 24.

[82] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Greifswald, Librairie J. Abel, 1943, 3[e] série, t. XL, p. 651.

[83] L'expression « États successeurs » a été soigneusement évitée. On a parlé de « *Stati acquirenti* » dans le texte italien du traité et de « *Erwerberstaaten* » dans la version allemande : voir I. Paenson, *op. cit.*, p. 153 et 154.

[84] Voir G. Fouilloux, « La succession aux biens publics français dans les États nouveaux d'Afrique », dans *Annuaire français de droit international, XI, 1965* (Paris), p. 885 à 915. Cf. aussi G. Fouilloux, « La succession des États de l'Afrique du Nord aux biens publics français », dans *Annuaire de l'Afrique du Nord, 1966*, p. 51 à 79.

[85] Accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République du Tchad relatif aux dispositions transitoires applicables jusqu'à l'entrée en vigueur des accords de coopération entre la République française et la République du Tchad, signé à Paris le 12 juillet 1960 (Nations Unies,

(Suite de la note p. 160.)

est affirmée dans son principe, mais limitée dans son application concrète aux biens qui ne seraient pas nécessaires au fonctionnement des divers services français, militaires ou civils [86]. Parfois, l'accord entre la France et le territoire devenu indépendant transfère clairement tout le domaine public et tout le domaine privé au successeur, qui les intègre dans son patrimoine mais, sur la base du même accord, en rétrocède certaines parties, soit en propriété soit en jouissance [87]. Dans certains cas, l'État nouvellement indépendant a consenti à une répartition des biens publics entre la France et lui, sans que l'on puisse saisir le critère de cette répartition autrement qu'en invoquant dans un cadre large les besoins de l'assistance technique et de la présence française [88]. Enfin, il a pu arriver que l'on répudiât conventionnellement les distinctions entre domaines public ou privé, du territoire ou de la métropole, pour retenir une répartition qui satisfasse les « besoins respectifs » tels que les deux États les ont exprimés dans divers accords de coopération :

> Les parties contractantes conviennent de substituer au règlement domanial fondé sur la nature des dépendances un règlement forfaitaire fondé sur l'équité et *satisfaisant à leurs besoins respectifs* * [89].

20) Le cas de l'Afrique noire francophone est-il isolé [90], et n'existe-t-il pas des cas plus ou moins semblables à relever dans la disparition d'autres empires coloniaux? Le Rapporteur spécial ne dispose pas actuellement de toute la documentation nécessaire pour se prononcer. Quoi qu'il en soit, la seule conclusion qu'il puisse, semble-t-il, tirer de ce qui précède, c'est qu'il s'agit de stipulations de nature conventionnelle dans le cadre de la liberté normalement reconnue aux États de déroger par accord à une règle coutumière par ailleurs certaine [91].

21) Quant à la jurisprudence, elle paraît elle aussi consacrer sans réserve le principe de la dévolution des biens publics, surtout de ceux qui ressortissent à la souveraineté. C'est le cas, tout d'abord, de la jurisprudence interne. « Le principe général, écrit le professeur Rousseau, de la transmission des biens publics à l'État nouveau ou annexant est admis aujourd'hui sans difficultés par la jurisprudence interne [92]. » On pourrait ajouter, sans risque,

---

(Suite de la note 85.)
Documentation concernant la succession d'États [publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F. 68.V.5], p. 153 et 154), art. 4 : « [...] le statut du Domaine actuellement en vigueur continuer[a] d'être appliqué ». Plus tard, un protocole d'accord domanial du 25 octobre 1961 sera signé. Il répondra aux préoccupations des deux États de satisfaire des « besoins respectifs » et amènera l'État successeur à renoncer à la dévolution de certains biens publics (voir Décret n° 63-271 du 15 mars 1963 portant publication du Protocole d'accord domanial entre la France et la République du Tchad, du 25 octobre 1961 [avec en annexe le texte dudit protocole], dans France, *Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, Paris, 21 mars 1963, 95e année, n° 69, p. 2721 et 2722).

[86] Voir Décret n° 63-270 du 15 mars 1963 portant publication de la Convention relative au règlement domanial entre la France et le Sénégal, signée le 18 septembre 1962 (avec en annexe le texte de ladite convention), dans *ibid.*, p. 2720. L'article 1er énonce le principe du transfert de « la propriété des dépendances domaniales immatriculées [...] au nom de la République française » au Sénégal. Mais l'article 2 précise : « Sont néanmoins *propriété* * de la République française et immatriculées à son nom les dépendances domaniales reconnues nécessaires au fonctionnement de ses services [...] et qui sont énumérées » en annexe. Il ne s'agit pas de l'*usage* de biens domaniaux pour le besoin des services français, mais de la *propriété* de ces biens.

[87] On trouvera un cas type dans l'Accord domanial entre la France et la Mauritanie, du 10 mai 1963 (Décret de publication n° 63-1077 du 26 octobre 1963) [France, *Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, Paris, 31 octobre 1963, 95e année, n° 256, p. 9707 et 9708]. L'article 1er transfère à titre définitif le domaine public et le domaine privé. L'article 2 accorde la propriété de certains biens publics nécessaires aux services français. L'article 3 rétrocède à la France la propriété des immeubles militaires à usage d'habitation. L'article 4 reconnaît la libre disposition par la France « des installations nécessaires à l'exécution de la mission de défense confiée aux forces militaires françaises » dans le cadre d'un accord de défense.

[88] Cf. Décret n° 63-268 du 15 mars 1963 portant publication du Protocole d'accord domanial entre la France et la République du Gabon, du 6 juin 1961 (France, *Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, Paris, 21 mars 1963, 95e année, n° 69, p. 2718 et 2719), et Décret n° 63-267 du même jour concernat la République centrafricaine (*ibid.*, p. 2718).

[89] Article 31 de l'Accord franco-malgache du 27 juin 1960 sur la coopération économique et financière, approuvé par une loi malgache du 5 juillet 1960 et par une loi française du 18 juillet 1960 (France, *Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, Paris, 20 juillet 1960, 92e année, n° 167, p. 6615). Un Protocole domanial franco-malgache fut signé par la suite, le 18 octobre 1961 (Décret n° 63-269 du 15 mars 1963 portant publication de ce protocole, dans : France, *Journal officiel de la République française, Lois et décrets*, Paris, 21 mars 1963, 95e année, n° 69, p. 2719 et 2720). Il confirme la situation créée par un autre accord de coopération économique du 27 juin 1960 et reconnaît — mais dans ce cadre — à Madagascar la propriété des dépendances domaniales restantes, sous réserve toutefois de la propriété laissée à la France d'immeubles et de constructions militaires.

[90] Cf. aussi accord entre la France et l'Inde, du 21 octobre 1954, sur les Établissements français dans l'Inde (texte français dans *Recueil des traités et accords de la France, année 1962*, p. 537; texte anglais dans *Foreign Policy of India — Texts of Documents, 1947-64*, New Delhi, Lok Sabha Secretariat, 1966, p. 207), art. 32; accords franco-cambodgiens du 29 août 1953 (texte français dans *Recueil des traités et accords de la France, année 1959*, p. 39), art. 2 et 3, et du 17 octobre 1953, art. 11.

Des stipulations conventionnelles particulières sont aussi intervenues dans le cas de l'Algérie (accords d'Évian du 19 mars 1962). L'article 19, premier alinéa, de la Déclaration de principes relative à la coopération économique et financière se lit ainsi :

> « Le domaine immobilier de l'État en Algérie sera transféré à l'État algérien, *sous déduction, avec l'accord des autorités algériennes* *, des immeubles jugés nécessaires au fonctionnement normal des services français temporaires ou permanents. » (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 507, p. 64.)

Sans entrer dans des détails inutiles, on peut dire que le domaine militaire est passé peu à peu, au fil des ans, pratiquement entièrement à l'État algérien, mais que le reste du domaine, et notamment le domaine mobilier ainsi que le domaine immobilier visé à l'article ci-dessus fait l'objet d'un contentieux pendant. Un échange de lettres algéro-français du 22 août 1963 a déterminé, pour ce qu'on appelle la zone du Grand Alger, les immeubles qui devaient être conservés par les services français.

[91] « Il est une coutume [...] (on n'ose dire un principe) [...], une des rares en la matière, combien diverse et contradictoire de la succession d'États : c'est que l'État successeur hérite du domaine public de l'État annexé! » (M. Grawitz, « Chronique — Jurisprudence internationale, Tribunal des Nations Unies en Libye », sentence du 27 juin 1955, *Annuaire français de droit international, I, 1955* [Paris], p. 289).

[92] Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 139. On cite généralement l'arrêt de la Cour d'appel de Berlin (Kammergericht) du 16 mai 1940 (Affaire de la succession d'États à Memel — retour du territoire de Memel au Reich allemand à la suite du Traité germano-lithuanien du 22 mars 1939 [H. Lauterpacht, *Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, 1919-1942 (Supplementary Volume)* [Londres], 1947, cas n° 44, p. 74 à 76]), qui se réfère au « droit comparé » (désignation par inadvertance de ce que le contexte

(Suite de la note p. 161.)

que le principe semble l'être pour tous les cas de succession [93].

22) La jurisprudence internationale confirme cette règle. A propos de l'affaire de l'Université Peter Pázmány [94], qui ne concernait peut-être pas un bien ressortissant à la souveraineté, la Cour permanente de justice internationale a — et c'est pourquoi cela peut-être cité dans ce cadre — affirmé en termes généraux le principe de la dévolution des biens publics à l'État successeur. Il s'agit selon la Cour d'un « principe de droit commun de la succession d'État à État [95] ».

***

23) On se sera rendu compte que la doctrine, la jurisprudence et la pratique des États admettent largement la dévolution des biens publics de l'État prédécesseur, et non pas seulement celle des biens ressortissant *stricto sensu* à la souveraineté. Les illustrations données par le Rapporteur spécial semblaient chaque fois dépasser le cadre de la règle qu'il a proposée. Il a préféré tout de même s'en tenir à la stricte recherche du plus petit commun dénominateur, car une autre démarche, plus large, aurait posé le problème de savoir si réellement la dévolution se faisait toujours de plein droit, c'est-à-dire sans compensation ni indemnité. On peut dire qu'il semble acquis que, pour des biens publics ressortissant à la souveraineté, la succession a lieu effectivement de plein droit, tandis que pour les autres biens publics la question demeure controversée en raison de l'existence de pratiques contradictoires aussi nombreuses dans un sens que dans l'autre. C'est à l'étude de ce problème que nous arrivons maintenant.

III. — Dévolution de plein droit

24) Le problème est ici de savoir si la cession s'effectue de plein droit, c'est-à-dire automatiquement et sans que cela donne lieu à compensation ou indemnité. S'agissant de biens liés à la souveraineté exercée par l'État prédécesseur sur le territoire affecté par le changement, on comprend aisément que la perte de la souveraineté entraîne la perte simultanée de tout ce par quoi et sur quoi s'exerçait cette souveraineté. Cela paraît relever du gros bon sens, et sans que l'on ait même besoin de lier de façon excessive le problème de la souveraineté à un problème de territoire.

25) Dans le mémoire déjà cité [96] du Ministre français de la guerre au Conseil d'État, on lit que les

> [..] grands travaux de voirie, de canalisation, de fortification, la propriété ou le domaine éminent de ces ouvrages, qui constituent une dépendance du domaine public, tout cet ensemble de devoirs et de droits est en définitive un attribut de la souveraineté. *Cet attribut inséparable de la souveraineté se déplace avec la souveraineté même et sans qu'une stipulation spéciale soit nécessaire pour en transférer le bénéfice et les charges* *.

Et l'auteur citait à l'appui Bluntschli [97, 98].

Il est difficile de penser qu'un État qui a perdu toute souveraineté sur un aérodrome, une caserne, une prison, un commissariat de police — ou même une route, une école ou un hôpital — puisse continuer à avoir des droits sur ces biens, qui le justifieraient à réclamer par exemple une indemnisation pour ces transferts — qui, comme l'indique la citation ci-dessus, sont automatiques et n'ont pas besoin de stipulation expresse pour se produire.

26) Poussée à l'extrême — et à l'excès —, cette position a cependant amené certains pays comme la Pologne, après 1919, à repousser énergiquement même l'ombre d'une idée de succession. L'entrée de la Pologne en possession de ses biens publics (compris d'ailleurs dans un sens extrêmement large) n'a pas été considérée par les tribunaux internes comme le résultat d'une dévolution conventionnelle, mais comme l'expression de la souveraineté restaurée. C'est par « un acte de sa puissance sou-

---

(*Suite de la note 92.*)
révèle être le « droit commun ») de la transmission des biens publics au successeur. On cite aussi l'arrêt de la Cour suprême de Palestine du 31 mars 1947 (Affaire Amine Namika Sultan c. Procureur général, *ibid., 1947* [Londres], 1951, cas n° 14, p. 36 à 40), qui reconnaît la validité du transfert des biens publics ottomans au gouvernement (britannique) de la Palestine, par interprétation de l'article 60 du Traité de Lausanne de 1923.

[93] Voir aussi arrêt de la Cour de cassation, 15 mars 1837, Affaire de Soubise (Sirey, 1837, 1[er] part., p. 722) ; Cour d'appel de l'Afrique-Occidentale française, arrêt du 8 février 1907, Daour Diop et autres c. État français, déjà cité (Sirey, 1908, 2[e] part., p. 209) : le principe constant du droit international public est que « l'État annexant hérite des *droits de souveraineté et de domanialité* * qui appartiennent au souverain du pays annexé [...]. Il est donc logique et juridique de considérer et de déclarer que le Gouvernement français qui a pris la place des anciens chefs du Cayor est seul aujourd'hui propriétaire de toutes les terres, de tout le sol de ce royaume [...]. »

Cf. aussi Cour d'appel de l'Afrique-Occidentale française, arrêt du 1[er] mars 1907 (*ibid.*, p. 209) ; Cour d'appel de Bordeaux, arrêt du 24 juin 1903 (*Revue de législation, de doctrine et de jurisprudence coloniales*, 1904, 2[e] partie, p. 159) ; Conseil d'appel du Congo français, décision du 5 juin 1900 (*ibid.*, 1902, 2[e] partie, p. 162).

L'étude rédigée par le Secrétariat : « Résumé des décisions des tribunaux nationaux concernant la succession d'États et de gouvernement » (*Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 137 à 143, doc. A/CN.4/157, par. 326 à 374) cite un certain nombre d'affaires dont quelques-unes intéressent des biens publics qu'on pourrait considérer comme ressortissant à la souveraineté.

[94] Arrêt du 15 décembre 1933, Appel contre une sentence du tribunal arbitral mixte hungaro-tchécoslovaque (Université Peter Pázmány c. État tchécoslovaque), dans *C.P.J.I.*, série A/B, n° 61, p. 208 à 262.

[95] *Ibid.*, p. 237.

[96] Voir ci-dessus par. 5.

[97] J. K. Bluntschli, *Le droit international codifié*, trad. de l'allemand par M. C. Lardy, Paris, F. Alcan, édit., 1895, art. 47, 54, 56, 70, 77.

[98] La jurisprudence française avait eu diverses occasions de constater l'intégration de plein droit au domaine public des territoires réunis à la France (Cour de cassation, Chambre civile, arrêt du 2 juillet 1822, Préfet du Doubs c. dame de Roussillon, Sirey, 1833, 1[re] part., p. 540 ; arrêt du 30 janvier 1866, Cabaud c. Compagnie du canal de Chambéry, M. Dalloz *et al*, *Recueil périodique et critique de jurisprudence, de législation et de doctrine en matière civile, commerciale, criminelle, administrative et de droit public*, Paris, Bureau de jurisprudence générale, 1866, 1[re] part., p. 374 à 376 ; etc.).

veraine » qu'elle a récupéré ses biens publics [99]. Il est évident que dans un tel contexte — où l'on considère les biens publics comme n'ayant jamais cessé de faire partie de la Pologne, malgré les démembrements de celle-ci — une indemnisation des prédécesseurs paraissait hors de question.

27) Ce cas mis à part, la pratique révèle plusieurs situations différentes :

a) Beaucoup de textes diplomatiques, traités de dévolution ou autres, ne comportent aucune référence à une indemnité à percevoir par l'État prédécesseur. Il est évident que dans le silence des textes l'on ne peut présumer qu'une obligation de ce genre pèse sur l'État successeur. Ces cas sont les plus fréquents et les plus nombreux.

b) Certains instruments prévoient expressément la gratuité du transfert des biens publics. L'opération intervient « sans qu'il y ait lieu à indemnisation [100] », « en plein droit » [101], « sans paiement » [102], « gratuitement » [103], « à titre gratuit » [104, 105]. Les divers accords domaniaux passés entre la France et des États africains ayant accédé à l'indépendance ont prévu que « les cessions et transferts [...] sont consentis à titre gratuit » et que « les opérations qui y donnent lieu sont effectuées gratuitement ».

c) On relève cependant quelques cas de compensation ou d'indemnisation de l'État cédant. Les traités de paix conclus après la première guerre mondiale ne comportent pas une solution uniforme. Le Traité de Lausanne (1923) exclut le principe de l'indemnisation, mais les autres traités, de Versailles, de Saint-Germain-en-Laye, de Trianon, de Neuilly [106], le retiennent — avec cependant diverses exceptions dont l'ampleur jetterait plus d'incertitude encore sur ce problème, n'eût été la particularité de ces cas, plus nombreux au demeurant.

La valeur des biens publics cédés devait être déterminée par une Commission des réparations et versée par l'État successeur à une caisse dont le produit, porté au crédit des États prédécesseurs (Allemagne, Bulgarie, Hongrie, Autriche), devait être affecté au titre des réparations. Mais cette évolution n'a jamais été entreprise, pour des raisons à la fois techniques et politiques.

De plus, le Traité de Versailles apporta une exception à la solution de l'indemnisation pour le cas spécial de l'Alsace-Lorraine. La France se fit transférer ce territoire dans les conditions prévues à l'article 56 du traité, c'est-à-dire « sans avoir à payer ni à créditer de ce chef aucun des États cédants ». Cette disposition vise tous les biens meubles ou immeubles du domaine public ou privé, ensemble les droits de toute nature qui appartenaient à l'Empire ou aux États allemands ou à leurs circonscriptions administratives [107, 108].

---

[99] Cour suprême de Pologne, arrêt du 3 mars 1923, Affaire Graffowa et Wolanowski c. Ministère polonais de l'agriculture et des terres domaniales (J. Fischer et H. Lauterpacht, *op. cit.*, cas n° 26, p. 55 à 57); arrêt du 1er février 1923, Affaire Procureur général de Pologne c. Serewicz (*ibid.*, cas n° 25, p. 54 et 55); arrêt du 1er juin 1922, Affaire Procureur général de Pologne c. Zalewski (*ibid.*, p. 55); arrêt du 2 mars 1928, Trésor polonais c. héritiers de Dietl (A. D. McNair et H. Lauterpacht, *Annual Digest of Public International Law Cases, 1927 and 1928* [Londres], 1931, cas n° 51, p. 77).

[100] Accord entre les États-Unis d'Amérique et le Japon relatif aux îles Amami, signé à Tokyo le 24 décembre 1953 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 222, p. 193, art. III, al. 4).

[101] Article 10 du Traité d'Utrecht (11 avril 1713) pour la cession de la baie et du détroit d'Hudson par la France à la Grande-Bretagne (v. ci-dessus note 65).

[102] Traité de paix du 10 février 1947 entre les puissances alliées et associées et l'Italie, par. 1 de l'annexe X (« Dispositions économiques et financières concernant le territoire libre de Trieste ») et par. 1, premier alinéa, de l'annexe XIV (« Dispositions économiques et financières relatives aux territoires cédés »). Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 97 et 114. Résolutions 388 (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 15 décembre 1950, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à la Libye », art. 1er, par. 1, et 530 (VI), du 29 janvier 1952, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à l'Érythrée », art. 1er, par. 1.

[103] Article 60 du Traité de paix, signé à Lausanne le 24 juillet 1923, relatif à la cession aux États successeurs des biens, richesses naturelles et propriétés de l'Empire ottoman (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Th. Weicher, 1925, 3e série, t. XIII, p. 362).

[104] Voir les différents protocoles d'accord domaniaux passés entre la France et les pays d'Afrique francophone nouvellement indépendants (pour références, v. ci-dessus notes 85 à 89).

[105] Voir aussi les cas des « cessions volontaires gratuites », qui, par hypothèse, excluent tout paiement (cession en 1850 par la Grande-Bretagne aux États-Unis d'Amérique d'une portion des récifs « Horse-Shoe Reef », dans le lac Erié; décision en juillet 1821 d'une assemblée de représentants du peuple uruguayen réunie à Montevideo pour l'incorporation de la province cisplatine; incorporation volontaire à la France de la ville libre de Mulhouse en 1798; incorporation volontaire en 1795 du duché de Courlande à la Russie; traité de Rio, du 30 octobre 1909, entre le Brésil et l'Uruguay pour la cession sans compensation de divers lagunes, îles et îlots; cession gratuite et volontaire de la Lombardie par la France au Piémont en vertu du traité de Zurich, du 10 novembre 1859; etc.).

[106] Articles 256 du Traité de Versailles, 208 du Traité de Saint-Germain-en-Laye, 191 du Traité de Trianon, 142 du Traité de Neuilly-sur-Seine (pour références, v. ci-dessus note 77).

[107] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Th. Weicher, 1923, 3e série, t. XI, p. 382.

Il est intéressant de rappeler ici un passage du procès-verbal de la Conférence de la paix (Paris, 1919-1920) :

« M. SERGENT (France) dit qu'en assumant une part de la dette de l'Empire allemand on paye sous forme d'intérêts la valeur du domaine de l'État parce que les fonds d'emprunts ont contribué à le constituer et à le mettre en valeur. On ne saurait donc, sous peine de double emploi, envisager le transfert à titre onéreux de ce domaine, qu'il s'agisse du domaine productif ou du domaine improductif. *Dans tous les cas, le transfert doit être gratuit* *.

« M. ARMITAGE SMITH (Empire britannique) : [...] *Les préliminaires de paix stipuleraient, au regard de l'Allemagne, la cession gratuite de son domaine public* *. Puis, entre Alliés, on examinerait l'imputation de la valeur de ce domaine sur l'indemnité due aux États cessionnaires.

« M. SERGENT : [...] Si par surcroît l'État cessionnaire laisse imputer la valeur de ce domaine sur sa créance à l'égard de l'Allemagne, il diminue cette créance. Dans le cas de l'Alsace-Lorraine, l'Allemagne, en 1871, s'étant saisie sans indemnité du domaine public français, la méthode proposée aboutirait à faire payer par la France des biens domaniaux qui lui avaient été arrachés par la force.

« M. MONTAGUE (Empire britannique) suggère qu'il soit stipulé que *le domaine public allemand sera transféré gratuitement à l'État cessionnaire* *, et que la question de la prise en compte sera réglée ultérieurement entre Alliés.

« M. SERGENT (France) dit que la France ne saurait payer aux Alliés ce qu'elle tiendra gratuitement de l'Allemagne. »

Conférence de la paix (1919-1920), *Recueil des actes de la Conférence de la paix*, Paris, Imprimerie Nationale, 1922, partie IV

(Suite de la note p. 163.)

IV. — Biens propres du territoire

28) La doctrine ne prête nullement attention aux biens propres au territoire concerné par le changement de souveraineté. Leur importance est pourtant considérable. Il n'y a pas de territoire qui ne possède ses propres biens.

Dans les colonies, la situation n'était pas toujours claire, et souvent une multitude de régimes juridiques voisinaient ou s'interpénétraient pour ces biens.

Dans les systèmes de droit qui connaissent la notion de domaine public et de domaine privé de l'État, la situation n'est pas toujours simple. Par exemple, il n'existait pas moins de huit sortes de domaines dans l'ancienne Indochine française : il y avait *a*) et *b*) un domaine dit « colonial » composé des deux domaines, public et privé, de l'État français en Indochine, *c*) et *d*) un domaine dit « général » comprenant les deux domaines, public et privé, de l'ancienne Fédération des États d'Indochine, *e*) et *f*) des « domaines locaux » appartenant à chaque protectorat ou colonie composant la Fédération (Tonkin, Annam, Cochinchine, Cambodge, Laos), avec des distinctions entre domaine public et domaine privé, et *g*) et *h*) des domaines publics et privés ressortissant aux collectivités provinciales, locales, communales dans chaque protectorat ou colonie de la Fédération [109].

29) Si la doctrine a négligé ce problème des biens propres au territoire, c'est peut-être parce qu'elle estimait que cette catégorie ne devait pas être affectée par le changement de souveraineté.

S'il paraît évident que ces biens ne doivent pas être dévolus à l'État successeur [110] et demeurent la propriété du territoire cédé, il est non moins évident que cela ne signifie pas le maintien du *statu quo ante*. Ces biens ne demeurent pas régis par le droit antérieur ni soumis à la souveraineté antérieure. Cela relève, bien sûr, du problème plus général de la succession d'États en matière de législation. Mais il importait ici de préciser que les biens publics possédés en propre par le territoire cédé continuent à appartenir à celui-ci, mais suivent le sort politique et juridique du territoire qui passe sous une autre souveraineté. Ce seront des biens qui demeureront propriété du territoire, mais qui seront régis par la législation de l'État successeur. En un mot, les biens publics appartenant au territoire ne sont pas affectés, quant à la propriété, par le changement de souveraineté, mais ils rentrent dans l'ordre juridique de l'État successeur.

30) Une résolution de l'Institut de droit international a posé le même principe en déclarant le maintien du droit de propriété des collectivités locales sur leurs biens après les mutations territoriales : « Le changement territorial laisse subsister les droits patrimoniaux régulièrement acquis antérieurement à ce changement. » La résolution précise que « *ces règles s'appliquent aussi aux droits patrimoniaux de communes ou d'autres collectivités faisant partie de l'État atteint par le changement territorial* *[111] ».

31) Cette évidence est utile à rappeler et à consigner sous forme de règle du genre de celle que propose le Rapporteur spécial. En effet, si elle est tellement évidente qu'on n'y prend pas garde quand il s'agit de biens situés dans le territoire même, elle revêt toute son importance lorsqu'il est question de fixer le sort des biens propres au territoire, mais localisés hors de ses limites géographiques. Ce problème spécifique trouvera sa solution dans le projet d'article 8 proposé ci-dessous et dans le cadre de la règle d'évidence exprimée ici.

32) Le problème se pose souvent, soit parce que le territoire possède des biens propres qui peuvent être situés normalement hors de ses limites géographiques, soit parce que ces biens viennent à se trouver hors de ses nouvelles limites à la suite d'un partage du territoire, de la cession d'une portion de celui-ci, de rectifications de frontières, etc.

La Commission de conciliation franco-italienne instituée en vertu du Traité de paix avec l'Italie, du 10 février 1947, a eu à connaître d'un tel problème [112]. Ici, la

---

(Suite de la note 107.)

(Commissions de la Conférence), B (Questions générales), 6) Commission financière, Première Sous-Commission, séance du 21 mars 1919, extrait du procès-verbal, p. 130 et 131.

Cette discussion ramène à des proportions très modestes la solution de l'indemnisation, qui avait été retenue dans les cas autres que celui de l'Alsace-Lorraine par les traités de paix de 1919.

[108] Voir par exemple : Cour de cassation française, Chambre civile, arrêt du 11 juillet 1928, Compagnie des chemins de fer d'Alsace et de Lorraine c. Ducreux (Dalloz, *Recueil hebdomadaire de jurisprudence, année 1928*, Paris, Jurisprudence générale Dalloz, p. 512), qui insiste sur le caractère gratuit de la cession de l'Alsace-Lorraine.

[109] La situation était (et demeure probablement) assez complexe au Congo anciennement belge. Par exemple, les biens du Comité spécial du Haut-Katanga ont posé des problèmes très ardus quant à leur qualification juridique précise (cf. J.-P. Paulus, *Droit public du Congo belge*, Université libre de Bruxelles, Institut de sociologie Solvay, Études coloniales, n° 6, 1959, p. 120 et suiv.). Le Traité du 9 janvier 1895 entre « l'État indépendant du Congo » et l'État belge avait cédé à la Belgique, aux termes de son article 2,

« tout l'avoir immobilier et mobilier de l'État indépendant, et notamment : 1° la propriété de toutes les terres appartenant à son domaine public ou privé [...] ; 2° les actions et parts de fondateurs [...] ; 3° tous les bâtiments, constructions, installations, plantations et appropriations quelconques établis ou acquis par le gouvernement [...], les objets mobiliers de toute nature et le bétail [...], ses bateaux et embarcations avec leur matériel, ainsi que son matériel d'armement militaire ; 4° l'ivoire, le caoutchouc et les autres produits africains qui sont actuellement la propriété de l'État indépendant, de même que les objets d'approvisionnement et autres marchandises lui appartenant. » (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Librairie Dieterich, 1896, 2e série, t. XXI, p. 693.)

Par la suite, une classification des biens publics fut entreprise. Les terres, par exemple, comprenaient une catégorie, celle des « terres domaniales », elles-mêmes divisées en terres du domaine public, terres du domaine privé, terres concédées et terres vacantes (J.-P. Paulus, *op. cit.*, p. 15 et suiv.). Mais la séparation des patrimoines colonial et métropolitain n'a jamais été indiscutable (J.-P. Paulus, *op. cit.*, p. 26 et suiv.).

[110] Sauf dans le cas de disparition totale de l'État prédécesseur — c'est-à-dire le cas où, par hypothèse, il n'y a pas de biens propres du territoire distincts des biens de l'État disparu. Le territoire cédé coïncide avec le territoire disparu.

[111] Paragraphes 3 et 4 de la résolution II de l'Institut de droit international adoptée à sa quarante-cinquième session, tenue à Sienne du 17 au 26 avril 1952 (*Annuaire de l'Institut de droit international, 1952, II* [Bâle], p. 471 et 472).

[112] Commission de conciliation franco-italienne, « Différend relatif à la répartition des biens des collectivités locales dont le territoire a été coupé par la frontière établie en vertu de l'article 2 du traité de paix. Décisions n°s 145 et 163, rendues respectivement

(Suite de la note p. 164.)

Commission, tenue par la lettre très claire du paragraphe 1 de l'annexe XIV au Traité [113], qu'elle devait interpréter, est allée plus loin que ce que nous proposons et a reconnu la dévolution, *en pleine propriété*, à l'État successeur, des biens propres au territoire cédé. Ces biens ne tombent pas seulement *dans l'ordre juridique* de l'État successeur.

33) L'agent du Gouvernement italien avait, quant à lui, soutenu que

> Lorsque le paragraphe 1 affirme que l'État successeur recevra, sans payement, les biens stataux et parastataux (y compris ceux des organismes locaux) situés sur le territoire cédé, il ne se réfère pas, en tout cas en ce qui concerne les biens des organismes locaux, à une succession de l'État dans la propriété desdits biens, mais à une intégration de ces derniers dans l'ordre juridique de l'État successeur [114].

34) La Commission a rejeté ce point de vue, car

> L'argumentation principale du Gouvernement italien se heurte à la lettre, très claire, du chapitre 1 : c'est l'État successeur qui recevra sans paiement non seulement les biens d'État, mais aussi les biens parastataux, y compris les biens communaux, situés sur les territoires cédés. C'est à la législation interne de l'État successeur qu'il appartient de décider le sort (destination finale et régime juridique) des biens ainsi transférés, dans le nouveau cadre étatique dans lequel ils viennent se trouver par suite de la cession de territoire [115].

[*Articles 3 à 6*

La rédaction et la présentation des projets d'articles 3, 4, 5 et 6, intitulés respectivement « Trésor, fonds publics et créances », « Biens des établissements publics », « Biens des collectivités locales » et « Biens des fondations », sont différées.]

Article 7. — Archives et bibliothèques publiques

Les archives et documents publics de toute nature, se rapportant directement ou appartenant au territoire affecté par le changement de souveraineté, ainsi que les bibliothèques publiques de ce territoire, sont, quelle que soit leur localisation, transférés à l'État successeur.

Celui-ci ne refusera pas de délivrer à l'État prédécesseur ou à tout État tiers concerné, sur leur demande et à leurs frais, copies de ces pièces, sauf si elles touchent à sa sécurité ou à sa souveraineté.

COMMENTAIRE

I. — Introduction

1) Les archives, jalousement conservées, constituent le moyen indispensable d'administration d'une collectivité. Elles expriment et permettent à la fois la gestion de l'État, tout comme elles enferment les replis de l'histoire de l'humanité ; de ce fait, elles sont utiles aussi bien au chercheur qu'à l'administrateur. Secrètes ou publiques, elles représentent un patrimoine et un bien public dont l'État assure généralement l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité. La guerre secrète n'est souvent rien d'autre qu'une guerre de documents permettant au plus heureux d'obtenir les plans, dessins, documents, traités secrets, etc., de l'adversaire, voire de l'allié. La hache et la torche destructrices des guerres qui ont de tout temps affligé l'humanité ont porté des coups sévères à l'intégrité des fonds d'archives. L'importance de ces documents est parfois telle que le vainqueur s'empresse de faire évacuer sur son territoire ces précieuses sources d'information. Les affrontements armés n'ont pas pour conséquence uniquement l'éventuelle occupation d'une terre, mais aussi le dépouillement du terrier.

2) La seconde guerre mondiale devait se préoccuper, plus que toutes les autres, de ce problème des archives. Le régime hitlérien mit celles-ci en coupe réglée, notamment en Moravie, dans les Sudètes. Les vainqueurs de 1945 prêtèrent une attention accrue à la question des archives et confisquèrent celles qui étaient en possession du Reich partout où elles se trouvaient, pour mieux connaître et mieux situer les responsabilités hitlériennes. Plus tard, une partie de ces archives fut restituée au Gouvernement allemand de l'après-guerre [116]. Les traités de paix reflétèrent le souci des Alliés de ne pas négliger l'important problème des archives, et diverses dispositions, étudiées plus bas, ont pu être introduites dans ces conventions.

3) Dans le domaine de la succession d'États, la matière en question a reçu une réglementation conventionnelle assez poussée. C'est rarement que l'instrument qui scelle l'accord des deux parties se borne à disposer que la remise des documents, actes et archives sera réglée d'un commun accord par les autorités compétentes des parties [117]. C'est encore moins fréquemment que l'accord intervenu se contente de légaliser le *statu quo*, chaque partie conservant les archives en sa possession [118]. Les traités relatifs aux

---

(*Suite de la note 112.*)
en date des 20 janvier et 9 octobre 1953 » (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII [publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3], p. 501 à 549).

[113] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 114.

[114] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3), p. 512 et 513. L'annexe XIV, par. 1, disposait que « l'État successeur recevra, sans paiement, les biens italiens d'État ou parastataux situés sur le territoire cédé [...] » (*ibid.*, p. 503).

[115] *Ibid.*, p. 514 et 515.

[116] Cf. par exemple l'échange de lettres constituant un accord entre les États-Unis d'Amérique et la République fédérale d'Allemagne relatif au transfert d'archives et de dossiers allemands, Bonn, 14 mars 1956 et Bonn/Bad-Godesberg, 18 avril 1956 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 271, p. 325).

[117] Cf. par exemple l'article 8 du Traité entre les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne relatif à certaines parcelles frontalières, signé le 8 avril 1960 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 508, p. 155).

[118] Cf. par exemple accords franco-vietnamiens conclus par échange de lettres en date du 8 mars 1949, sect. VI (« Questions culturelles »), sous-section « Archives » (France, Présidence du Conseil, Secrétariat général du Gouvernement et Ministère de la France d'outre-mer, Direction des affaires politiques, *La documentation française*, Paris, 20 juin 1949, n° 1147, p. 7).

changements de souveraineté sur un territoire sont en général, au contraire, plus précis dans le règlement de ce problème.

4) Les progrès techniques ont renouvelé les données de la question des archives et ne paraissent pas devoir être sans influence sur la succession d'États en cette matière. Les difficultés qui naissaient jadis entre les États du fait que les archives étaient indivisibles et que leur reproduction exigeait de très longs efforts sont aujourd'hui aplanies grâce aux moyens modernes de reproduction. Jadis le problème recevait une solution radicale, et c'était au plus heureux sur le champ de bataille que revenaient les archives. La vieille idée de l'unité des archives qui faisait craindre le morcellement des fonds et avait permis parfois la conservation de l'intégrité des dépôts historiques est plus aisément acceptée par les partenaires, car les techniques modernes de photocopie, microfilmage, etc., permettent des solutions mieux adaptées aux situations qui se présentent. L'État prédécesseur peut sans dommage laisser au successeur les archives, assuré qu'il est de pouvoir en faire une reproduction rapide et commode.

5) Parfois, les instruments diplomatiques comportent des dispositions relatives non seulement aux archives publiques, mais même aux archives privées [119]. D'une manière générale, les accords sont nombreux et assez explicites en matière d'archives dans tous les cas de succession, sauf peut-être dans le domaine de la décolonisation, où les textes paraissent, somme toute, assez rares.

6) Le projet d'article 7 tel que rédigé suggère un certain nombre de questions. L'une d'elles vise la définition de l'expression « archives et documents [...] de toute nature ». La seconde pose le principe du transfert des archives à l'État successeur. Une troisième est relative au lien « archives-territoire », qui permet de limiter le transfert aux pièces qui appartiennent ou se rapportent au territoire. Une quatrième question vise en conséquence le sort des archives situées hors du territoire. Avec une cinquième question, on peut se demander si, en contrepartie du transfert intégral à l'État successeur, celui-ci n'assume pas diverses obligations particulières. Les délais de remise des archives, le cas de plusieurs successeurs et le problème des bibliothèques publiques constituent d'autres questions qui méritent examen.

II. — Définition des pièces visées par le transfert

7) Le projet d'article 7 se réfère à des « archives et documents [...] de toute nature ». Il n'existe pas, tout au moins en langue française, de terme générique susceptible de couvrir toute la richesse du matériel scriptural, photographié ou dessiné que tend à suggérer l'expression employée. Celle-ci doit être entendue comme visant à la fois l'appartenance, le genre, le caractère, la catégorie et la nature des pièces, et un commentaire circonstancié devra suivre l'article, dans sa rédaction définitive, aux fins d'éclaircissement nécessaire.

8) La conception la plus large de la formule « archives et documents » est retenue ici, eu égard à une pratique diplomatique des plus constantes.

Il est entendu que l'expression « de toute nature » vise d'abord l'*appartenance* de ces archives, dont il importe peu qu'elles soient la propriété de l'État, d'une collectivité intermédiaire ou d'un organisme local à caractère public, l'essentiel étant qu'il s'agit de documents publics. Quelles que soient les corporations de droit public et les divisions administratives que connaisse un État, leurs archives sont visées.

L'expression « de toute nature » vise aussi le *genre* — que les archives soient diplomatiques, politiques ou administratives, militaires, civiles ou ecclésiastiques, historiques ou géographiques, législatives ou réglementaires, judiciaires, financières ou autres.

Le *caractère* de ces pièces importe peu également (qu'elles soient publiques ou secrètes).

La *nature* ou la *catégorie* ne vise pas seulement le fait qu'il peut s'agir d'écrit, qu'il soit manuscrit ou imprimé, ou de photographie, dessin, etc., ou encore d'un original ou d'une copie, mais encore de la matière dont il est fait : papier, parchemin, étoffe, cuir, etc.

Enfin, l'expression employée a la prétention de couvrir toutes les *variétés* de documents. Il a paru en effet inutile et vain au Rapporteur spécial d'énumérer dans une liste — nécessairement incomplète et sûrement fastidieuse — toutes ces variétés. Les instruments diplomatiques visent par exemple nommément « les archives, registres, plans, titres et documents de toute nature [120] », « les archives, documents et registres concernant l'administration civile, militaire et judiciaire des territoires cédés [121] », « tous les titres, plans, matrices cadastrales, registres et papiers [122] », « toutes archives du gouvernement et tous rapports, papiers ou documents qui ont trait à la cession ou aux droits et à la propriété des habitants des îles cédées [123] »,

---

[119] Le Traité de paix avec l'Italie, du 10 février 1947, faisait obligation en son article 37 de restituer les archives, objets culturels ou artistiques « appartenant à l'Éthiopie ou à ses ressortissants » (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 21).

[120] Expression figurant dans plusieurs dispositions du Traité de Versailles, du 28 juin 1919 : part. III, sect. I, art. 38, concernant l'Allemagne et la Belgique ; sect. V, art. 52, concernant l'Allemagne et la France pour l'Alsace-Lorraine ; sect. VIII, art. 158, concernant l'Allemagne et le Japon pour le Chan-tong (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Th. Weichet, 1923, 3e série, t. XI, p. 358, 380, 381 et 443), ainsi que dans le Traité de Saint-Germain-en-Laye, du 10 septembre 1919 : art. 93, sur l'Autriche (*ibid.*, p. 715), et dans le Traité de Trianon, du 4 juin 1920 : art. 77, relatif à la Hongrie (*ibid.*, 1924, t. XII, p. 443 et 444).

[121] Article 3 du Traité de paix entre l'Empire allemand et la France, signé à Francfort le 10 mai 1871 (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Librairie Dieterich, 1874, t. XIX, p. 689).

[122] Article 8 de la Convention additionnelle au Traité de paix, signée à Francfort le 11 décembre 1871 (*ibid.*, 1875, t. XX, p. 854).

[123] Article 1er, par. 3, de la Convention entre les États-Unis d'Amérique et le Danemark au sujet de la cession des Antilles danoises, signée à New York le 4 août 1916 (texte anglais dans *Supplement to the American Journal of International Law*, New York, American Society of International Law, Oxford University Press, 1917, vol. 11, p. 54 ; texte français dans *Revue générale de droit international public*, Paris, A. Pédone, 1917, t. XXIV, p. 454).

les « archives et objets de valeur historique [124] », « toutes archives ayant un intérêt historique général », par opposition aux « archives présentant un intérêt pour l'administration locale [125] », « tous les documents se rapportant exclusivement à la souveraineté abandonnée ou cédée [...], les archives officielles, exécutives aussi bien que judiciaires [126] », « documents, actes et archives [...], les registres de l'état civil, les registres fonciers, les registres cadastraux [...] [127] », etc.

L'une des définitions les plus détaillées de l'expression « archives » rencontrées par le Rapporteur spécial est celle qui figure à l'article 2 de l'Accord du 23 décembre 1950 entre l'Italie et la Yougoslavie conclu à la suite du Traité de paix du 10 février 1947. Elle embrasse les documents intéressant à la fois tous les services publics, les diverses catégories de la population, les catégories de biens, de situations ou de rapports juridiques privés [128].

[124] Article 37 (concernant l'Éthiopie) du Traité de paix avec l'Italie, signé à Paris le 10 février 1947 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 21). Sur la base de cet article 37 et de l'article 75 (*ibid.*, p. 39), l'Éthiopie et l'Italie ont conclu un Accord concernant le règlement des questions économiques et financières découlant du Traité de paix et la coopération économique, signé à Addis-Abeba le 5 mars 1956 et comportant trois annexes A, B et C, donnant la liste énumérative des archives et objets d'intérêt historique qui avaient été restitués ou devaient être restitués par l'Italie à l'Éthiopie (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 267, p. 205 à 217).

[125] Article VI du Traité de cession du territoire de la Ville libre de Chandernagor, entre l'Inde et la France, signé à Paris le 2 février 1951 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 203, p. 159 à 161).

[126] Article VIII du Traité de paix entre l'Espagne et les États-Unis d'Amérique, signé à Paris le 10 décembre 1898 [texte anglais dans : W. M. Malloy (comp.), *Treaties, Conventions, International Acts, Protocols and Agreements between the United States of America and other Powers, 1776-1909*, Washington, U.S. Government Printing Office, 1910, vol. II, p. 1693].

[127] Voir ci-dessus note 117.

[128] Accord, signé à Rome e 23 décembre 1950, entre la République italienne et la République populaire fédérative de Yougoslavie, concernant la répartition des archives et des documents d'ordre administratif ou d'intérêt historique se rapportant aux territoires cédés aux termes du Traité de paix (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 171, p. 291). L'article 2 se lit ainsi :

« Sont visés sous la dénomination d'archives et documents d'ordre administratif aussi bien les actes de l'administration centrale que ceux des administrations publiques locales.

« Sont particulièrement [visés] [....]

« — les actes [...] tels que registres, cartes et plans cadastraux, plans, dessins, projets, statistiques et autres documents similaires des administrations techniques, concernant entre autres les travaux publics, les chemins de fer, les mines, les eaux publiques, les ports et les chantiers maritimes ;

« — les actes intéressant soit l'ensemble soit une catégorie de la population, tels que : actes de l'état civil, statistiques, registres, ou autres preuves documentaires des diplômes d'instruction ou des certificats d'aptitude à l'exercice de certaines professions ;

« — les actes concernant certaines catégories de biens, de situations ou de rapports juridiques privés, tels que : actes notariés, dossiers judiciaires, y compris les dépôts judiciaires en argent et autres valeurs [...].

« Sous la dénomination d'archives et documents historiques sont visés, outre le matériel d'archives d'intérêt historique proprement dit, les documents, les actes, les plans et les projets concernant les monuments d'intérêt historique et culturel. »

L'article 6 du même accord complète, par son énumération, la définition des archives dites administratives.

III. — Principe du transfert des archives à l'État successeur

9) Le principe du transfert des archives à l'État successeur ne semble pas faire de doute, quel que soit le type de succession. La doctrine, qui ne consacre au problème des archives que de rares et brefs développements, paraît unanime, et la jurisprudence, quoique plus rare encore, ne s'écarte pas de ce principe. La pratique diplomatique, en revanche, est plus riche et permet de situer la portée de ce principe.

A. — *Archives de toute nature*

10) *Généralement, les archives de toute nature sont remises immédiatement ou dans des délais très courts à l'État successeur.* Le Traité franco-allemand de transfert de 1871 fait obligation au Gouvernement français de remettre au Gouvernement allemand les archives se rapportant aux territoires cédés [129]. La convention additionnelle à ce traité a mis à la charge des deux États l'obligation de se restituer réciproquement tous les titres, registres, etc., des communes respectives délimitées par le nouveau tracé frontalier entre les deux pays [130]. Après la première guerre mondiale, les territoires cédés en 1871 ayant changé de camp, les archives ont suivi le même sort, et le traité de Versailles a imposé au Gouvernement allemand de remettre sans délai au Gouvernement français les pièces concernant ces territoires [131].

Par le même traité et selon une disposition rédactionnelle identique, le Gouvernement allemand contractait la même obligation vis-à-vis de la Belgique [132]. Sans que la rédaction ait changé, d'autres instruments conventionnels, les traités de Saint-Germain-en-Laye et de Trianon, mettaient à la charge de l'Autriche et de la Hongrie, respectivement, la même obligation au bénéfice des États successeurs [133].

B. — *Archives, moyens de preuve*

11) Dans les anciens traités, les archives sont remises à l'État successeur avant tout comme moyens de preuve et en tant que titres de propriété.

La doctrine ancienne paraît conserver la trace de ces préoccupations « probatoires ». « Les archives, écrivait Fauchille, et *titres relatifs à la propriété des biens acquis par l'État annexant* * qui font [...] partie du domaine public doivent aussi lui être remis [134] ». La convention

[129] Article 3 du Traité de paix signé à Francfort le 10 mai 1871 (v. ci-dessus note 121).

[130] Article 8 de la Convention additionnelle du 11 décembre 1871 (v. ci-dessus note 122).

[131] Traité de Versailles, du 28 juin 1919, part. III, sect. V (Alsace-Lorraine), art. 52 (v. ci-dessus note 120).

[132] *Idem*, part. III, sect. I, art. 38 *(ibid.)*.

[133] Article 93 du Traité de Saint-Germain-en-Laye, du 10 septembre 1919 *(ibid.)*, et article 77 du Traité de Trianon, du 4 juin 1920 *(ibid.)*.

[134] P. Fauchille, *Traité de droit international public*, 8e éd. du Manuel de droit international public de H. Bonfils, Paris, Rousseau et Cie, édit., 1922, t. 1er, p. 360, par. 219.

par laquelle les diverses îles constituant les Antilles danoises furent vendues en 1916 aux États-Unis d'Amérique par le Danemark disposait que

Dans cette cession seront aussi compris toutes archives du gouvernement et tous rapports, papiers ou documents *qui ont trait à la cession ou aux droits et à la propriété* * des habitants des îles cédées [...] [135].

Lorsque, par le Traité de Paris, du 10 décembre 1898, l'Espagne a cédé aux États-Unis d'Amérique les biens du domaine public de Cuba, de Porto Rico, de l'île de Guam et de l'archipel des Philippines, il a été déclaré qu'étaient compris dans cette cession

tous les documents se rapportant exclusivement à la souveraineté abandonnée ou cédée [...] *et les droits* * de la Couronne d'Espagne et de ses autorités sur les archives officielles [...] [136].

Mais ces traités ne semblaient pas pour autant impliquer un droit pour l'État cédant de conserver les autres catégories d'archives.

C. — *Archives, moyen d'administration*

12) L'idée simple a prévalu que, dans le transfert de territoire, le souci de livrer un territoire aussi viable que possible devait amener l'État prédécesseur à abandonner au successeur tous les instruments permettant d'éviter autant que possible une perturbation dans sa gestion et de faciliter une administration convenable et aisée. D'où l'habitude de laisser au territoire tout le matériel écrit, dessiné, photographique, nécessaire à la poursuite du bon fonctionnement administratif du territoire.

13) Cette « pratique », que l'on rencontre dans quelques traités d'annexion, notamment en Europe, a abouti quelques rares fois à laisser l'État prédécesseur se croire autorisé à ne remettre que les archives à caractère administratif [137] et à conserver celles qui possédaient un intérêt historique. Mais de telles pratiques paraissent isolées et sont remises en cause avec le temps.

14) Cette distinction selon le genre d'archives a reçu, hors du cas de l'annexion, une application dans un cas de décolonisation. L'accord entre la France et l'Inde du 21 octobre 1954 [138], relatif aux établissements français de l'Inde, disposait en son article 33 : « Le Gouvernement français conservera les archives ayant un intérêt historique et laissera au Gouvernement indien celles qui sont nécessaires à l'administration du territoire. »

Il est évident que si la conservation par l'État prédécesseur des archives historiques ne se justifie pas dans le cas de l'annexion, elle se justifie encore moins dans celui de la décolonisation. Celle-ci, parenthèse ouverte puis refermée dans l'histoire d'un pays, doit permettre à celui-ci de renouer avec son histoire.

En tout état de cause, les recherches du Rapporteur spécial en vue de trouver d'autres précédents diplomatiques d'une même inspiration sont restées vaines, et il semble qu'il ne s'agisse là ni d'une règle ou d'une coutume — ni même d'une tendance —, mais d'un de ces cas isolés qu'expliquent probablement des raisons circonstancielles.

15) Bien au contraire, on rencontrera au cours des développements ci-dessous de nombreux exemples de transferts d'archives, documents historiques compris. Cette dernière catégorie est même parfois seule visée, non point parce qu'elle a pu être exclue à une période donnée de ce transfert, mais simplement parce que les tribulations de la vie internationale n'avaient pas encore attiré l'attention sur elle. C'est ainsi que la France a pu, en tant qu'État successeur en Savoie et à Nice, obtenir non seulement du Gouvernement sarde les archives historiques se trouvant à cette époque sur ces territoires cédés, mais encore de l'Italie [139], un siècle plus tard, les archives historiques se trouvant à Turin [140]. De même, la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie ont obtenu de la Hongrie, par le Traité de paix du 10 février 1947, toutes les archives historiques constituées par la monarchie hongroise entre 1848 et 1919 sur ces territoires. Par le même instrument, la Yougoslavie devait recevoir en outre de la Hongrie les archives concernant l'Illyrie, datant du XVIII[e] siècle [141]. Il paraît très aisé de multiplier les exemples sur ce point.

Il semble donc que l'on soit fondé à poser en règle générale pour tous les cas de succession le principe du transfert des *archives de toute nature* à l'État successeur. Mais le projet d'article apporte une autre précision qui appelle un commentaire. Il s'agit des archives « se rapportant [...] ou appartenant au territoire ».

IV. — Le lien archives-territoire

16) Le texte proposé énonce le principe de la remise à l'État successeur des archives « se rapportant directement ou appartenant au territoire ». Il convient de préciser ces expressions.

Il est évident que l'État successeur ne peut réclamer n'importe quelles archives, mais seulement celles-là même qui appartiennent au territoire [142]. Cette appartenance s'apprécie à un double point de vue.

17) Dans une première approche, il s'agit des archives acquises avant le changement de souveraineté soit par le territoire soit pour son compte, à titre onéreux ou

---

[135] Article 1[er], par. 3, de la Convention du 4 août 1916 (pour référence, v. ci-dessus note 123).

[136] Article VIII du Traité du 10 décembre 1898 (v. ci-dessus note 126).

[137] Celles-ci étaient entendues au sens le plus large : documents fiscaux de toutes sortes, registres cadastraux, domaniaux, documents administratifs, registres d'état civil, livres fonciers, archives judiciaires et pénitentiaires, etc.

[138] Voir ci-dessus note 90. Une disposition similaire figurait déjà à l'article VI du Traité de cession du territoire de la Ville libre de Chandernagor (v. ci-dessus note 125).

[139] Cela paraît d'autant plus significatif que l'Italie était elle-même le successeur du Gouvernement sarde.

[140] Voir ci-dessous par. 30.

[141] Article 11 du Traité de paix avec la Hongrie (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 41, p. 179).

[142] La résolution 388 (V) de l'Assemblée générale, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à la Libye », stipule dans son article 1[er] [par. 2, al. *a*] que seront immédiatement transférés « les archives et les documents appropriés de caractère administratif ou d'intérêt technique *concernant la Libye ou se rapportant à des biens* * dont le transfert est prévu par la présente résolution ».

gratuit, et avec ses deniers ou non [143]. De ce premier point de vue, ces archives « appartiennent » au territoire et doivent suivre son sort dans le changement de souveraineté. Il n'est pas nécessaire pour cela que ces archives se rapportent au territoire, car on peut parfaitement concevoir que celui-ci ait acquis à titre gratuit ou onéreux des documents historiques, culturels ou autres relatifs à d'autres régions du monde.

18) Dans une seconde approche, c'est le lien organique rattachant le territoire aux archives le concernant qui est pris en considération [144]. Mais une difficulté surgit quand il faut apprécier, selon les catégories d'archives, la puissance du lien considéré. La doctrine s'accorde à estimer que lorsque les documents en question « concernent l'État prédécesseur comme tel et [...] ne se réfèrent qu'incidemment au territoire cédé », ils « restent la propriété de l'État cédant, [mais] il est généralement admis que des copies seront fournies à l'État annexant sur sa demande [145] ». Le lien « archives-territoire » a été pris en considération de façon précise dans l'accord de Rome du 23 décembre 1950 signé à propos des archives entre la Yougoslavie et l'Italie [146].

On relèvera ici la décision de la Commission de conciliation franco-italienne par laquelle celle-ci a jugé que les archives et documents historiques, même s'ils appartiennent à une commune dont le territoire est divisé par la nouvelle frontière arrêtée par le Traité de paix avec l'Italie, doivent être attribuées dans leur totalité à la France dès l'instant où ils se rapportent au territoire cédé [147].

19) Après la guerre franco-allemande de 1870, les archives de l'Alsace-Lorraine furent remises à la nouvelle autorité allemande dans ce territoire. Cependant, une convention spéciale régla à l'amiable le problème des archives de l'Académie de Strasbourg et de ses facultés. Mais dans ce cas le critère tiré du lien « archives-territoire » n'a été appliqué que pour des documents jugés « d'un intérêt secondaire pour le Gouvernement allemand [148] ».

20) Un autre problème qu'esquisse le projet d'article et qui a soulevé quelques difficultés concerne les archives qui se trouvent, pour une raison ou une autre, situées hors du territoire touché par le changement de souveraineté.

V. — Archives situées hors du territoire

21) Le texte proposé par le Rapporteur spécial est général. L'État successeur possède, d'après la rédaction soumise à discussion, le droit de réclamer ses archives où qu'elles se trouvent. De fait, l'énoncé d'une règle de ce genre semble ressortir et s'imposer de l'examen de la pratique, dont on donnera ci-dessous quelques aperçus.

On peut distinguer deux cas : celui des archives emportées ou enlevées du territoire considéré, et celui des archives constituées hors du territoire mais le concernant directement. (Un troisième cas sera négligé dans cette étude : il est relatif aux documents appartenant ou se référant au territoire, mais qui se trouvent hors des limites géographiques à la fois de l'État prédécesseur et de l'État successeur.)

A. — *Archives emportées*

22) Il semble admis par une pratique courante que les archives emportées par l'État prédécesseur, soit à la veille du transfert de souveraineté, soit même à une période beaucoup plus reculée, reviennent à l'État successeur.

Par exemple, à la suite de la disparition en 1944 de l'Union dano-islandaise, la Haute Cour de justice du Danemark a décidé, par un arrêt du 17 novembre 1966 [149], la restitution à l'Islande de quelque 1 600 parchemins et manuscrits d'une valeur inestimable et contenant de vieilles légendes islandaises. On observera qu'il ne s'agissait pas d'archives publiques au double sens qu'elles ne concernaient pas à proprement parler l'histoire des pouvoirs publics et de l'administration islandaise et qu'elles n'étaient pas la propriété de l'Islande puisque ces parchemins avaient été collectionnés au Danemark par un Islandais, professeur d'histoire à l'Université de Copenhague. Il les avait sauvées de la destruction en Islande alors qu'elles y auraient servi parfois à boucher les trous

---

[143] L'article 11 du Traité de paix avec la Hongrie (v. ci-dessus note 141) précise en son paragraphe 2, à juste titre, que les États successeurs, Yougoslavie et Tchécoslovaquie, n'auront aucun droit sur les archives ou objets « acquis à la suite d'achats, dons ou legs, et les œuvres originales dues à des Hongrois ».

[144] Par le Traité de paix du 10 février 1947 (art. 11, par. 1) [v. ci-dessus note 141], la Hongrie a remis aux États successeurs, Tchécoslovaquie et Yougoslavie, les objets « qui constituent [leur] patrimoine culturel, [et] qui ont *eu leur origine dans ces territoires* * [...] ».

[145] Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 136. Cf., dans le même sens, D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, University Press, 1967, vol. I : *Internal Relations*, p. 232 et 233.

[146] L'article 6 de cet accord (v. ci-dessus note 128) dispose que les archives indivisibles ou d'intérêt commun pour les deux parties « seront attribuées à celle des deux parties qui, d'après l'avis de la Commission, sera la plus intéressée à la possession des documents en question, *selon l'extension du territoire ou le nombre des personnes, des institutions ou des sociétés auxquelles ces documents se rapportent* *. Dans ce cas, l'autre partie en recevra une copie, qui lui sera remise par la partie détenant l'original. »

[147] Décision n° 163 rendue le 9 octobre 1953 (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII [publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.V.3], p. 503). Cette décision contient le passage suivant :

« Des biens communaux qui devront ainsi être répartis en application du paragraphe 18 [de l'annexe XIV au Traité de paix avec l'Italie], il y a lieu d'exclure « les archives et tous les documents appropriés d'ordre administratif ou d'intérêt historique » ; ces archives et ces documents, même s'ils appartiennent à une commune dont le territoire se trouve divisé par une frontière établie en vertu du traité, passent à l'État dit successeur *s'ils concernent le territoire cédé ou se rapportent à des biens transférés* * (par. 1 de l'annexe XIV) ; si ces conditions ne sont pas remplies, ils ne sont soumis ni au transfert du paragraphe 1, ni à la répartition du paragraphe 18, mais restent propriété de la commune italienne. *Ce qui est décisif, pour ces biens d'une catégorie spéciale, c'est le lien idéal avec un autre bien ou un territoire* * » (*ibid.*, p. 516 et 517).

[148] Convention du 26 avril 1872, signée à Strasbourg (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Librairie Dieterich, 1875, t. XX, p. 875).

[149] *Revue générale de droit international public*, Paris, A. Pédone, 1967, t. LXXI, p. 401.

des portes et des fenêtres des foyers islandais. Ces parchemins — estimés, au dire d'experts, à 600 millions de francs suisses — avaient été légués pour toujours par leur propriétaire à une fondation universitaire au Danemark. Malgré leur caractère de propriété privée, régulièrement léguée à un établissement d'enseignement, et malgré leur nature de pièces sans relation avec l'histoire de la puissance publique en Islande, ces archives ont été finalement remises au gouvernement de Reykjavik, qui les revendiquait depuis la fin de l'Union dano-islandaise, assurant le relais de ceux qui les réclamaient depuis le début du siècle.

23) Dans le cas de l'annexion de l'Éthiopie par l'Italie en 1935, les archives qui avaient été emportées d'Éthiopie ont dû être restituées par l'Italie. L'article 37 du Traité de paix avec l'Italie dispose :

> [...] L'Italie restituera toutes [...] archives et objets de valeur historique, appartenant à l'Éthiopie ou à ses ressortissants, et transportés d'Éthiopie en Italie depuis le 3 octobre 1935 [150].

24) On rencontre un parallélisme frappant des formules dans les instruments qui ont mis fin aux guerres de 1870 et de 1914. Le Traité de paix signé à Francfort le 10 mai 1871 entre la France et l'Allemagne [151] disposait en son article 3 :

> Si quelques-uns de ces titres [archives, documents, registres, etc.] avaient été déplacés, ils seront restitués par le Gouvernement français sur la demande du Gouvernement allemand.

Cette affirmation du principe du retour des archives empruntées devait trouver son expression en des termes identiques dans les articles 52 du Traité de Versailles, 93 du Traité de Saint-Germain-en-Laye et 77 du Traité de Trianon, à ce détail près que cette fois-là c'était l'Allemagne qui subissait la loi qu'elle jugeait excellente en des temps plus heureux pour elle [152].

Le même Traité de Versailles est plus impératif encore dans l'énoncé de la règle en son article 158, lorsqu'il met à la charge de l'Allemagne la restitution au Japon de toutes les archives, documents, etc., concernant le territoire de Kiao-tcheou, « *à quelque endroit qu'ils se trouvent* *[153] ». (Il assigne même à l'Allemagne pour la réalisation de cette opération un délai bref de trois mois, qui ajoute à la rigueur de la mesure.)

25) Ce sont des préoccupations analogues qui ont prévalu dans les relations entre l'Italie et la Yougoslavie. Les archives administratives intéressant les territoires rattachés à la Yougoslavie par les Traités de Rapallo, du 12 novembre 1920, et de Rome, du 27 janvier 1924, et qui avaient été emportées par l'Italie entre le 4 novembre 1918 et le 2 mars 1924 à l'occasion de l'occupation italienne, ainsi que les titres, documents, registres, etc., provenant de ces mêmes territoires et qui ont été enlevés par la mission italienne d'armistice siégeant à Vienne après la première guerre mondiale, devaient être restitués par l'Italie [154]. L'accord italo-yougoslave du 23 décembre 1950 est encore plus précis : son article 1[er] stipule la remise à la Yougoslavie de toutes les archives « qui se trouvent *ou qui rentreront en la possession* * de l'État italien, des collectivités publiques locales, des établissements publics et des sociétés et associations de propriété publique », et ajoute que « dans le cas où le matériel en question *ne se trouverait pas en Italie* *, le Gouvernement italien s'efforcera de le recouvrer et de le remettre au Gouvernement yougoslave [155] ».

26) Cependant, une partie de l'ancienne doctrine française a semblé un certain temps faire prévaloir une règle contraire. Envisageant le cas de l'annexion partielle qui était le cas de succession d'États le plus courant à l'époque, du fait des modifications fréquentes de la carte politique de l'Europe, Despagnet écrivait : « l'État démembré garde [...] les archives relatives au territoire cédé et qui sont conservées dans un dépôt situé hors de ce territoire [156] ». Fauchille, quant à lui, n'est pas allé jusqu'à donner sa caution à cette règle contraire, mais a laissé supposer que des distinctions pouvaient être opérées : si les archives sont hors du territoire concerné par le changement de souveraineté, quelles sont exactement celles dont l'État démembré doit se démunir?

> Sont-ce, écrivait-il, seulement les documents de nature à constituer entre les mains de l'annexant un moyen d'administrer la région, ou encore ceux qui ont un caractère purement historique [157]?

27) Cette doctrine a en réalité marqué son hésitation à adhérer à la règle généralement admise et est allée jusqu'à ériger une règle contraire parce qu'elle avait tenu compte à l'excès d'une décision jurisprudentielle, dont on peut affirmer qu'elle était à la fois isolée et marquée par les circonstances politiques de l'époque. Il s'agissait d'un arrêt de la Cour de Nancy du 16 mai 1896, qui, après le rattachement de l'Alsace-Lorraine à l'Allemagne, devait décider que

> 'État français, investi sur la totalité de ces archives avant 1871 d'un droit de propriété imprescriptible et inaliénable, *n'en a nullement été dépouillé par le changement de nationalité imposé* * à une portion de son territoire [158].

Il convient de remarquer que ce qui importait avant tout, en l'espèce, c'était non point de refuser à l'Allemagne (non partie au procès) un droit sur des archives appartenant à des territoires contrôlés par elle à l'époque, mais d'enlever à un simple particulier la possession indue d'archives publiques [159]. Ainsi la portée de cet

---

[150] Voir ci-dessus note 124.

[151] Voir ci-dessus note 121.

[152] Voir ci-dessus note 120. Les Traités de Saint-Germain-en-Laye et de Trianon concernaient respectivement l'Autriche et la Hongrie, qui devaient restituer les archives emportées par elles.

[153] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Th. Weicher, 1923, 3[e] série, t. XI, p. 443.

[154] Article 12 du Traité de paix avec l'Italie, du 10 février 1947 (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 12). Pour le Traité de Rapallo, voir Société des Nations, *Recueil des Traités*, vol. XVIII, p. 387 ; pour le Traité de Rome, *ibid.*, vol. XXIV, p. 31.

[155] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 171, p. 292.

[156] F. Despagnet, *Cours de droit international public*, Paris, Librairie de la Société du Recueil général des lois et des arrêts fondé par J.-B. Sirey, 1899, 2[e] éd., p. 106, par. 99.

[157] P. Fauchille, *op. cit.*, p. 360, par. 219.

[158] Arrêt de la Cour de Nancy du 16 mai 1896, Affaire Dufresne c. l'État (M. Dalloz *et al*, *Recueil périodique...*, Paris, Bureau de jurisprudence générale, 1896, 1[re] part., p. 411 et 412).

[159] Il s'agissait de seize cartons d'archives déposés par un particulier entre les mains de l'archiviste de Meurthe-et-Moselle. Ils concernaient d'ailleurs à la fois les territoires cédés et des territoires demeurés français, ce qui pouvait justifier la décision de la Cour.

arrêt, au demeurant isolé, qui semblait laisser à la France le droit de revendiquer vis-à-vis des particuliers des archives qui devaient ou pouvaient revenir à l'Allemagne, paraît assez limitée.

28) Si le Rapporteur spécial a cependant mentionné cette tendance isolée, c'est parce qu'elle a semblé prévaloir, pendant quelque temps du moins et pour certains cas, dans la pratique diplomatique française. Cette pratique, à en croire tout au moins les textes dans une de leur interprétation, semble n'admettre le retour dans le territoire ayant changé de souveraineté que des archives à caractère administratif, les documents historiques situés ou emportés en dehors de ce territoire et s'y rapportant demeurant la propriété de l'État prédécesseur. Ainsi le Traité de Zürich, du 10 novembre 1859, entre la France et l'Autriche prévoyait que les archives contenant *les titres de propriété et documents administratifs et de justice civile* concernant le territoire cédé par l'Autriche à l'Empereur des Français « qui peuvent se trouver dans les archives de l'Empire d'Autriche », à Vienne notamment, seraient remis aux commissaires du nouveau gouvernement de la Lombardie [160]. S'il est justifié d'interpréter de façon très stricte et très étroite les expressions employées — qui apparemment ne viseraient que les pièces d'administration courante — on serait fondé à conclure que les archives impériales de Vienne n'étaient pas touchées dans leur partie historique se référant aux territoires cédés [161].

Le traité du même jour entre la France et la Sardaigne renvoyait en son article 2 [162] aux dispositions ci-dessus du Traité de Zürich, pendant que le traité du même jour entre l'Autriche, la France et la Sardaigne les reprenait purement et simplement en son article 15 [163].

De même, une convention franco-sarde signée le 23 août 1860 en application du Traité de Turin, du 24 mars 1860, consacrant la cession de la Savoie et du comté de Nice par la Sardaigne à la France, comporte un article 10 coulé dans le même moule que les précédents, qui déclare que

> Les archives contenant les titres de propriété, les documents administratifs, religieux et de justice civile relatifs à la Savoie et à l'arrondissement de Nice qui peuvent se trouver entre les mains du Gouvernement sarde seornt remis au Gouvernement français [164].

29) Encore une fois, le Rapporteur spécial éprouve quelque hésitation à conclure de ces textes qu'ils viennent contrecarrer l'existence d'une règle permettant à l'État successeur de revendiquer toutes les archives, historiques comprises, qui se rapportent au territoire objet du changement de souveraineté et qui se trouveraient en dehors de ce territoire. Serait-il en effet très aventureux d'interpréter l'expression *titres de propriété*, intégrée dans la formule « titres de propriété, documents administratifs, religieux et de justice civile », qui figure dans tous ces traités, comme visant les documents à caractère historique (et non pas seulement administratif) par lesquels la propriété du territoire est prouvée? De fait, en ces époques, le territoire lui-même était une propriété du souverain dans la vieille Europe. De sorte que tous les titres retraçant l'histoire de la région considérée et servant de preuve à la possession de celle-ci sont revendiqués par le successeur [165]. Si ce point de vue est exact, les textes ci-dessus, pour aussi isolés qu'ils soient, ne viennent pas contrarier la règle de la transmission générale des archives, même historiques, se trouvant hors du territoire considéré. Si les titres de propriété ne visaient que la propriété publique, ils seraient couverts par l'expression « documents administratifs et judiciaires ». On serait encouragé dans une telle interprétation par le fait que ces traités comportent généralement une clause semblant apporter une exception au transfert de la totalité des documents historiques, les documents privés de la famille régnante, tels que contrats de mariage, testaments, souvenirs de famille, etc., étant exclus de cette remise [166].

30) Mais en réalité, ce qui coupe court à toute discussion, c'est le fait que ces cas, peu nombreux, observés dans la pratique française se sont trouvés privés de toute portée dès lors que la France, quelque quatre-vingt-dix ans plus tard, a réclamé et effectivement obtenu la partie restante des archives sardes, aussi bien historiques qu'administratives, qui se trouvaient dans le dépôt de Turin et qui se rapportaient à la cession de la Savoie et de l'arrondissement de Nice. En effet, les accords de 1860 relatifs à cette cession se sont trouvés complétés par les dispositions du traité de paix avec l'Italie, du 10 février 1947, dont l'article 7 faisait obligation au Gouvernement italien de remettre au Gouvernement français *toutes les archives historiques et administratives antérieures à 1860 qui se rapportent* * au territoire cédé à la France par le Traité du 24 mars 1860 et par la Convention du 23 août 1860 [167].

31) Il semble donc qu'il soit amplement justifié d'admettre comme règle suffisamment expressive de la pratique des États le fait de faire bénéficier l'État successeur

---

[160] Article 15 du Traité de paix franco-autrichien signé à Zürich le 10 novembre 1859 [France, *Archives diplomatiques, Recueil de diplomatie et d'histoire*, Paris, Aymot, édit., 1861, t. I^er^, p. 10; M. de Clercq, *op. cit.*, t. VII^e^ (1856-1859), p. 647].

[161] Voir, en ce sens, G. May, « La saisie des archives du département de la Meurthe pendant la guerre de 1870-1871 », *Revue générale de droit international public*, Paris, A. Pédone, 1911, t. XVIII, p. 35, et G. May, *Le Traité de Francfort*, Paris, Berger-Levrault et Cie, édit., 1909, p. 269, note 2.

[162] Article 2 du Traité franco-sarde relatif à la cession de la Lombardie, signé à Zürich le 10 novembre 1859 (France, *Archives diplomatiques, Recueil de diplomatie et d'histoire*, Paris, Aymot, édit., 1861, t. I^er^, p. 14; M. de Clercq, *op. cit.*, p. 652).

[163] Article 15 du Traité entre l'Autriche, la France et la Sardaigne, signé à Zürich le 10 novembre 1859 (France. *Archives diplomatiques, Recueil de diplomatie et d'histoire*, Paris, Aymot, édit., 1861, t. I^er^, p. 22 et 23; M. de Clercq, *op. cit.*, p. 661 et 662).

[164] M. de Clercq, *op. cit.*, t. VIII^e^ (1860-1863), p. 83; G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Librairie Dieterich, 1869, t. XVII, part. II, p. 25.

[165] Le Rapporteur spécial a indiqué ci-dessus que les documents historiques étaient revendiqués souvent par l'État successeur à titre d'instruments et de moyens de preuve (v. par. 11).

[166] L'article 10 de la Convention franco-sarde du 23 août 1860 (v. ci-dessus note 164) impose à la France de *restituer* (ce qui suppose qu'elle en avait déjà pris possession avec les autres archives historiques) au Gouvernement sarde « les titres et documents relatifs à la famille royale ». Cette clause visant des papiers en somme privés et dictée par les convenances de la courtoisie figure aussi, par exemple, dans le Traité du 28 août 1736 entre la France et l'Autriche, relatif à la cession de la Lorraine, dont l'article 16 laissait à la disposition du duc de Lorraine les papiers de famille tels que « contrats de mariage, testaments et autres ».

[167] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 10.

de toutes les archives, historiques ou autres, se rapportant au territoire objet du changement de souveraineté, et même si ces archives ont pu être emportées ou se trouvent hors de ce territoire.

32) A une époque plus récente et en matière de décolonisation, la mise en œuvre d'un tel principe aiderait beaucoup les nouveaux États à acquérir une plus grande maîtrise des problèmes internes et extérieurs auxquels ils sont confrontés, et dont une meilleure connaissance ne peut être acquise que grâce à la possession d'archives, mortes ou vivantes, qui devraient leur être laissées ou retournées. Mais, pour des raisons évidentes, on ne peut s'attendre à ce que l'ancienne souveraineté coloniale accepte de rendre toutes les archives, notamment celles qui sont liées à son *imperium* sur le territoire considéré. Bien des considérations de politique ou d'opportunité l'empêchent de laisser, livrés au nouveau souverain, des documents révélateurs de la gestion coloniale. C'est pourquoi il est rare de voir réellement appliqué le principe du transfert de telles archives, que l'ancienne métropole se préoccupe de faire enlever dès la veille de l'indépendance.

C'est le moment de faire la distinction entre les diverses catégories d'archives que l'ancienne métropole est tentée de faire évacuer avant la fin de sa souveraineté. Il semble que l'on doive faire le départ entre *a*) les archives historiques proprement dites antérieures à la date qui a marqué le début de la colonisation du territoire, *b*) les archives de la colonisation liées à l'*imperium* et au *dominium*, et d'une manière générale à la politique coloniale de la métropole dans ce territoire, et, enfin, *c*) les archives purement administratives et techniques liées à la gestion courante du territoire.

33) Des informations recueillis par le Rapporteur spécial — qui, pour aussi nombreuses qu'elles soient, ne sont toutefois pas assez complètes pour autoriser un jugement définitif —, il semble que le problème du retour dans le nouvel État indépendant des archives emportées par l'ancienne métropole n'ait pas reçu une solution satisfaisante. On peut même affirmer que, quelle que soit la solidité et le bien-fondé du principe du transfert des archives tel qu'il est énoncé, il serait déraisonnable de s'attendre au retour immédiat et intégral des archives visées sous *b*. Peut-être même, dans l'intérêt des bonnes relations entre l'État prédécesseur et l'État successeur, n'est-il pas réaliste et souhaitable pour le nouvel État indépendant de les réclamer et d'en faire un contentieux qui ne peut être que difficile.

34) Mais en ce qui concerne les archives visées sous *a* et qui ont pu être emportées par l'ancienne métropole, il est nécessaire que le principe du transfert énoncé reçoive une application ferme et immédiate. Ces archives sont antérieures à la colonisation ; elles sont le produit de la terre et du terroir ; elles sont attachées au sol qui les a vues naître et se constituer et portent son histoire et son patrimoine culturel.

35) De même, l'enlèvement, lorsqu'il a pu se produire dans certains cas, de documents administratifs de toutes sortes visés sous *c* ne peut qu'être une source considérable de gêne, de confusion et de mauvaise gestion administrative pour le jeune État indépendant, déjà en butte à des difficultés considérables du fait de son inexpérience et de ses insuffisances qualitatives et quantitatives en cadres. Si l'on excepte le cas, rare, de l'indépendance par rupture subite et brutale des liens entre la métropole et le territoire — cas qui a pu entraîner, incompréhensions ou rancœurs aidant, des destructions ou des retraits malveillants des instruments de l'administration —, l'enlèvement de l'un de ces moyens d'administration que sont ces archives a répondu surtout à la préoccupation de la métropole de ne pas se dessaisir de documents et titres pouvant intéresser la minorité constituée par ses propres ressortissants. Mais les techniques actuelles de reproduction sont si avancées qu'il serait déraisonnable et injustifié de continuer à détenir des archives administratives ou techniques de cette nature, dont on viendrait à priver une majorité pour les besoins, par ailleurs possibles à satisfaire autrement, d'une minorité.

36) D'une manière générale, il faut espérer que l'énoncé de la règle du transfert aidera aux meilleurs relations entre les États et permettra d'ouvrir la voie d'une coopération appropriée dans ce domaine des archives. Cela permettra à la nouvelle souveraineté de récupérer ce par quoi s'exprimèrent son passé, ses traditions, son patrimoine, son génie national, aussi bien que ce par quoi elle tente d'apporter un mieux-être quotidien aux habitants, et à l'ancienne souveraineté d'alléger ses propres difficultés morales et matérielles qui accompagnent inévitablement son reflux du territoire.

37) Envisageant un cas de décolonisation, le professeur Rousseau écrit :

> Le problème se pose à l'heure actuelle dans les rapports de la France et du *Cambodge*, mais ne semble avoir fait l'objet jusqu'ici d'aucun règlement définitif. La solution logique serait la remise de toutes les pièces concernant l'histoire de cet État pendant la période où la France a assumé la responsabilité internationale de ses affaires (1863-1953) [168].

Dans le cas de l'Algérie, des archives à caractère historique intéressant la période antécoloniale, qui avaient été inventoriées avec précision par l'administration coloniale, ont été emportées par celle-ci à la veille de l'indépendance [169]. Les négociations entre les deux gouvernements ont permis jusqu'ici le retour d'une partie des documents du fonds turc ainsi que des microfilms d'une partie du fonds espagnol [170].

B. — *Archives constituées hors du territoire*

38) Dans cette hypothèse, il s'agit de pièces et documents se rapportant au territoire qui a fait l'objet du changement de souveraineté, mais constitués et conservés de tout temps hors de ce territoire. Bien des traités englobent cette catégorie dans ce qui doit faire retour à l'État successeur.

---

[168] Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 136.

[169] Il s'agit de ce que l'on appelle communément le fonds arabe, le fonds turc et le fonds espagnol.

[170] Échange de notes algéro-français intervenu à Alger le 23 décembre 1966.

Le protocole relatif à la rétrocession par la Suède à la France de l'île de Saint-Barthélemy, dans les Antilles, précise que

les papiers et documents de toute nature relatifs auxdits actes [de la Couronne de Suède] qui *peuvent se trouver entre les mains de l'administration suédoise* * [...] seront remis au Gouvernement français [171].

L'article 158 du Traité de Versailles, dans sa section VIII, consacrée au Chan-tong, met à la charge de l'Allemagne le devoir de remettre au Japon les archives et documents du territoire de Kiao-tcheou « à quelque endroit qu'ils se trouvent [172] ».

La Convention entre les États-Unis d'Amérique et le Danemark, du 4 août 1916, relative à la cession des Antilles danoises, confère aux États-Unis, par son article 1er [173], les archives relatives à ces îles qui peuvent se trouver au Danemark, tout comme l'article VIII du Traité de paix hispano-américain du 10 décembre 1898 donnait déjà le même droit aux États-Unis sur les archives constituées sur Cuba, Porto Rico, les Philippines et l'île de Guam et se trouvant en Espagne [174].

La France a pu obtenir [175], par le Traité de paix avec l'Italie, du 10 février 1947, des lots d'archives constituées par la ville de Turin et se rapportant à la Savoie et à Nice.

Par l'accord de Craiova, du 7 septembre 1940, signé entre la Bulgarie et la Roumanie pour la cession par celle-ci à celle-là de la Dobroudja du Sud, la Bulgarie a obtenu, outre les archives se trouvant dans le territoire cédé, les copies certifiées des documents se trouvant à Bucarest et se rapportant à la région devenue bulgare.

39) *Quid* si les archives relatives au territoire qui a changé de souveraineté ne se trouvent ni à l'intérieur des frontières de celui-ci ni dans l'État prédécesseur ? Si la généralité des termes de l'article 158 du Traité de Versailles [176] exclut toute atténuation de l'obligation mise à la charge de l'État prédécesseur, qui devait fournir ces archives où qu'elles se trouvaient, par contre l'accord italo-yougoslave du 23 décembre 1950 [177] précisait, dans son article 1er, que « dans le cas où le matériel en question ne se trouverait pas en Italie, le Gouvernement italien *s'efforcera* * de le recouvrer et de le remettre au Gouvernement yougoslave ». Autrement dit, pour employer une terminologie chère aux civilistes français, il s'est agi là d'une obligation rigoureuse de résultat, et ici d'une simple obligation de moyen.

VI. — Obligations particulières de l'État successeur

40) Le projet d'article proposé met à la charge de l'État successeur une obligation essentielle qui constitue la contrepartie normale de celle du prédécesseur, qui doit lui transférer toutes les archives. Les changements de souveraineté sur un territoire s'accompagnent souvent de déplacements de populations (nouveaux tracés frontaliers répartissant les habitants sur la base d'un droit d'option, annexions laissant à la population l'option de nationalité, retour en métropole de la minorité colonisatrice dans les cas d'indépendance, etc.). Il est évident que l'administration de cette population ne peut se faire sans archives, tout au moins administratives. C'est pourquoi le projet d'article spécifie en son deuxième paragraphe que l'État successeur ne devra pas refuser de délivrer à l'État prédécesseur, lorsque celui-ci le demande, toutes copies d'archives dont il aurait besoin. Cette opération ne peut bien entendu se faire qu'aux frais du demandeur.

Il a paru utile d'étendre cette possibilité même à un État tiers, car il peut arriver que celui-ci ait des ressortissants venus du territoire ayant fait l'objet du changement de souveraineté, où ils ont pu constituer une minorité relativement importante.

41) Toutefois, il est évident que l'État successeur n'est obligé de délivrer des copies que des documents, administratifs et autres, utiles à la gestion courante. Encore faut-il que la délivrance de ces pièces ne vienne pas compromettre la sécurité ou la souveraineté de l'État successeur. Si par exemple l'État prédécesseur réclame le dossier purement technique d'une base militaire qu'il a pu construire sur le territoire ou un dossier pénal concernant un de ses ressortissants ayant quitté le territoire cédé, l'État successeur peut refuser de délivrer copies de l'un comme de l'autre. Il y là des éléments d'appréciation et d'opportunité dont on ne peut priver l'État successeur, non plus que tout autre État.

42) Il est conventionnellement fait parfois obligation à l'État successeur de conserver soigneusement certaines archives en tant qu'elles peuvent intéresser dans l'avenir l'État prédécesseur. La Convention (précitée) du 4 août 1916 entre les États-Unis d'Amérique et le Danemark au sujet de la cession des Antilles danoises précise au troisième alinéa de son article 1er que :

Les archives et documents seront conservés avec soin, et des copies authentifiées, si demande en est faite, devront être fournies en tout temps [...] au Gouvernement danois [...] ou à des personnes dûment autorisées qui pourraient en faire la demande [178].

L'accord passé le 21 octobre 1954 entre la France et l'Inde est plus intéressant encore par le fait qu'il précise la durée de conservation des archives, et confie à l'État

[171] Article 3, paragraphe 2, du Protocole de Paris, du 31 octobre 1877, annexé au Traité franco-suédois signé à Paris le 10 août 1877 (M. Dalloz *et al*, *Recueil périodique...*, Paris, Bureau de jurisprudence générale, 1878, 4e part., p. 33 et 34 ; G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Librairie Dieterich, 1879, 2e série, t. IV, p. 368).

[172] Voir ci-dessus note 153.

[173] Voir ci-dessus note 123.

[174] Voir ci-dessus note 126.

[175] Voir ci-dessus par. 30.

[176] Voir ci-dessus note 153.

[177] Voir ci-dessus note 128.

[178] Voir ci-dessus note 123. Une erreur de traduction dans le texte de l'article 1er de la Convention, tel qu'il a été publié dans la *Revue générale de droit international public*, a été corrigée par le Rapporteur spécial dans le passage cité ci dessus.

prédécesseur le double des archives chaque fois qu'il existe [179].

Il est arrivé que l'État successeur délivre des copies ou des microfilms non pas seulement d'archives administratives, mais de documents et pièces historiques [180].

VII. — Cas de plusieurs successeurs

43) Le projet d'article est muet quant au problème de la pluralité d'États successeurs. Le Rapporteur spécial pense qu'il n'y a pas lieu d'alourdir la rédaction de l'article en prévoyant expressément ce cas. Les archives peuvent être réparties en s'inspirant de tous les principes exposés plus haut. Chacun des États successeurs reçoit la partie des archives situées sur le territoire sur lequel il exerce nouvellement sa souveraineté. Quant aux archives centrales, elles peuvent être réparties entre tous les États successeurs, dans la mesure où elles sont divisibles, le lot se rapportant à chaque territoire revenant effectivement à celui-ci. Si certaines de ces archives centrales sont indivisibles, et intéressent un ou plusieurs successeurs, elles sont confiées à l'État auquel elles se rapportent le plus, à charge par lui d'en faire une reproduction à l'intention des autres.

44) Ce sont ces règles qui inspirent généralement la pratique en ce domaine. Dans le cas de l'Inde et du Pakistan, les archives furent laissées aux deux dominions [181], lesquels convinrent par un accord du 1er décembre 1947 que les documents intéressant exclusivement l'un d'entre eux iraient à celui-ci, les autres étant reproduits et répartis entre eux.

Lors de l'annexion de la Tchécoslovaquie par les troupes hitlériennes, les archives du pays furent partagées entre le IIIe Reich, le protectorat de Bohême-Moravie, la Hongrie et la Slovaquie [182]. Le Traité de paix avec la Hongrie, du 10 février 1947, devait faire droit aux demandes de la Yougoslavie et de la Tchécoslovaquie, qui ont récupéré et partagé entre elles les archives, y compris celles que la Hongrie possédait sur ces pays de 1848 à 1919 (article 11 du traité) [183].

VIII. — Délais de remise des archives

45) Le Rapporteur spécial n'a pas cru nécessaire de proposer la fixation d'un délai au terme duquel les archives doivent être transférées ou restituées à l'État successeur, quoique la pratique diplomatique consacre souvent l'existence de clauses expresses en ce sens [184].

D'ailleurs, dans la plupart des pays, les archives publiques sont non seulement inaliénables, mais encore peuvent être revendiquées à tout moment en raison du caractère d'imprescriptibilité qui s'y attache. Le Rapporteur spécial a cité divers cas tout au long de ce commentaire ; il rappellera seulement celui des parchemins islandais réclamés au Danemark et obtenus après un siècle, malgré qu'ils aient fait l'objet d'un legs à l'Université de Copenhague en conformité avec la législation danoise [185].

IX. — Transfert et restitution gratuits

46) Il n'a pas paru non plus utile au Rapporteur spécial de rappeler ce qui va de soi : que la remise à l'État successeur doit se faire gratuitement, et n'être frappée d'aucune taxe ou impôt. Le problème a été déjà tranché en son principe dans le projet d'article 2, relatif au transfert de plein droit et gratuit des biens ressortissant à la souveraineté sur le territoire. Les archives comptent au nombre de ces biens. Au surplus, la pratique est très nettement fixée dans ce sens.

---

[179] Voir ci-dessus note 90. L'article 10 de l'accord dispose *in fine* :

« Les archives des juridictions françaises devront être conservées intactes pendant un délai de vingt ans et communication de leurs éléments devra être donnée aux représentants accrédités de la France, toutes les fois qu'ils en feront la demande. »

Aux termes de l'article 11 :

« Les registres d'état civil seront conservés et les extraits d'actes délivrés à la demande des intéressés ou des autorités compétentes.

« Le troisième registre d'état civil de toutes les communes sera déposé aux archives du représentant de la France à la date du transfert *de facto*.

« Pour l'année 1954, transmission sera faite en fin d'année au Ministère de la France d'outre-mer (Service de l'État civil et des Archives) du registre d'état civil destiné à ce département.

« Les casiers judiciaires des greffes des tribunaux seront conservés et les extraits délivrés à la demande des autorités françaises. »

[180] A la suite de la restitution par la France à l'Algérie de quelques pièces du « fonds turc » qui compose une partie de ses archives historiques emportées à la veille de l'indépendance, l'Algérie a offert le microfilm de certains documents de ce fonds après leur retour. Elle avait auparavant permis une opération de microfilmage de tous les registres d'état civil en Algérie.

[181] The Indian Independence (Rights, Property and Liabilities) Order, 1947, art. 7 (*The Gazette of India Extraordinary*, 14 août 1947, p. 915).

[182] Convention du 4 octobre 1941 entre le IIIe Reich et le Protectorat de Bohême-Moravie (*Reichsgesetzblatt*, Teil II [Journal officiel, IIe part.], Berlin, 24 avril 1942, n° 13, p. 195) ; Accord du 13 avril 1940 entre le IIIe Reich et la Slovaquie (*ibid.*, 20 août 1941, n° 34, p. 305) ; Accord du 21 mai 1940 entre le IIIe Reich et la Hongrie (*ibid.*, 6 juin 1941, n° 23, p. 199).

[183] Voir ci-dessus note 141.

[184] Les archives devaient être remises « *sans délai* * » (articles 93 du Traité de Saint-Germain-en-Laye, 77 du Traité de Trianon, 38 et 52 du Traité de Versailles [voir ci-dessus note 120], etc.). Le transfert *immédiat* des archives était prévu dans la résolution 388 (V) de l'Assemblée générale, du 15 décembre 1950, relative à la Libye (article 1er, par. 2, al. *a*). On prévoit parfois un *délai de trois mois* (article 158 du Traité de Versailles [voir ci-dessus note 120]), ou de *dix-huit mois* (article 37 du Traité de paix avec l'Italie [voir ci-dessus note 119]). Il a été également stipulé que la remise des archives devait être réglée d'un commun accord « si possible *dans les six mois* * qui suivront l'entrée en vigueur du [...] traité » (article 8 du Traité du 8 avril 1960 entre les Pays-Bas et la République fédérale d'Allemagne [voir ci-dessus note 117]). L'article 11 du Traité de paix avec la Hongrie, de 1947, est l'un des plus précis en matière de délais : il dresse un véritable calendrier dans le cadre d'un délai de dix-huit mois (voir ci-dessus note 141). La fixation d'un délai est laissée dans certains cas aux soins d'une commission mixte, dont le rôle est de retrouver, de localiser et de faire transférer les archives.

[185] Voir ci-dessus par. 22.

Le Rapporteur spécial a tout de même, implicitement et *a contrario*, retenu le principe de la gratuité dans le projet d'article 7, où il est précisé que les copies d'archives sont faites aux frais de l'État demandeur.

X. — Bibliothèques

47) Le Rapporteur spécial n'a pas réussi jusqu'à présent à obtenir des informations suffisantes particulières au transfert des bibliothèques. Le problème ne semble pas devoir souffrir de discussion quant aux principes de ce transfert à l'État successeur et de la restitution de bibliothèques emportées par l'État prédécesseur à la veille du changement de souveraineté, même si certains États nouvellement indépendants ne parviennent pas à ce jour à obtenir dans la pratique l'application effective de l'un et de l'autre de ces principes. Quant aux bibliothèques qui n'ont pas été emportées par le prédécesseur, mais qui ont été constituées avec les deniers du territoire hors de celui-ci, elles doivent revenir aussi à l'État qui exerce désormais la souveraineté sur ce territoire. Ce point touche au problème plus large, qui sera examiné plus loin, de la succession aux biens publics situés en dehors du territoire.

Les deux exemples que l'on va brièvement citer sont puisés dans l'ouvrage du professeur Charles Rousseau [186]. Le Rapporteur spécial ignore si une solution définitive a été trouvée à ces deux cas depuis que l'auteur cité a étudié ce problème, en 1964.

A. — *Le problème de l'attribution de la bibliothèque de l'India Office*

48) La Compagnie anglaise des Indes orientales avait constitué en 1801 une bibliothèque qui renferme actuellement environ 280 000 volumes et quelque 20 000 manuscrits inédits qui constituent le plus beau trésor de l'hindouisme dans le monde. Cette bibliothèque fut transférée en 1858 à l'*India Office*, à Whitehall. Après le partage, en 1948, c'est le Commonwealth Relations Office qui en eut la responsabilité. Les deux pays successeurs, l'Inde et le Pakistan, demandèrent le 16 mai 1955 au Gouvernement britannique de les laisser se partager cette bibliothèque sur la base de la proportion (82,5 p. 100 pour l'Inde, 17,5 p. 100 pour le Pakistan) adoptée en 1947 pour la répartition de tout l'actif entre les deux dominions.

La question serait à vrai dire assez délicate à trancher dans la mesure où la *Government of India Act (1935)* avait attribué le contenu de la bibliothèque à la Couronne. Le *Commonwealth Relations Office* n'ayant pas trouvé de solution, l'affaire fut renvoyée en juin 1961 à l'arbitrage de trois juristes du Commonwealth membres du Comité judiciaire du Conseil privé [187].

[186] Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 137 à 139.

[187] L'Inde ainsi que le Pakistan avaient pourtant supprimé de leur système judiciaire interne l'appel fait des décisions de leurs cours suprêmes respectives au Comité judiciaire du Conseil privé, à Londres (loi indienne n° 5 de 1949 ; *Federal Court Jurisdiction Act* pakistanaise du 12 avril 1950).

B. — *Le problème de l'attribution de la bibliothèque de Prusse*

(49) Des difficultés ayant surgi dans l'attribution de cette importante bibliothèque — contenant 1 700 000 volumes ainsi que diverses archives prussiennes —, une loi du 25 juillet 1957 de la République fédérale d'Allemagne la confia à un organisme spécial, la Fondation pour la propriété des biens culturels prussiens. Cette décision législative est contestée actuellement par la République démocratique allemande.

Article 8. — Biens situés hors du territoire

Sous réserve de l'application des règles relatives à la reconnaissance, les biens publics propres au territoire cédé et situés hors de celui-ci entrent dans l'ordre juridique de l'État successeur.

Leur propriété est dévolue à l'État successeur dans les cas d'absorption totale ou de décolonisation.

COMMENTAIRE

I. — Position du problème

1) Dans les paragraphes 23 à 34 des commentaires et observations sur l'article 2, le Rapporteur spécial a examiné un des aspects du problème des biens propres au territoire lorsque ceux-ci ressortissent à la souveraineté. Dans les paragraphes 21 à 39 des commentaires et observations sur l'article 7, il a également abordé cette question en ce qu'elle touche aux archives publiques situées hors du territoire affecté par le changement de souveraineté. Ces quelques développements consacrés déjà au sujet en discussion dispensent d'y revenir dans le présent commentaire.

2) L'importance des biens publics à l'étranger n'est pas à négliger. Elle est parfois considérable. S'il s'agit d'un État qui disparaît, il peut laisser à l'étranger un portefeuille de valeurs mobilières, des stocks d'or et de devises, des établissements d'enseignement, de culture ou de recherche, etc. La dissolution d'une union peut poser le problème de la part en numéraire de chacun des composants de l'union dans la participation de celle-ci à des institutions financières internationales. Même un territoire qui accède à l'indépendance peut laisser dans ce que fut pour lui la métropole des biens tels que locaux, immeubles administratifs, dépendances d'établissements publics, colonies de vacances, etc., acquis sur les deniers propres du territoire alors dépendant.

3) Le Rapporteur spécial a un peu hésité à recommander à la Commission du droit international l'adoption d'un article spécial sur le problème des biens publics situés à l'étranger. Il lui a paru en effet certain que rien, *dans le domaine de la succession d'États tout au moins* (qui fait l'objet de son étude), ne justifiait un traitement particulier pour cette catégorie de biens. Ceux-ci — comme les autres, qui ne lui paraissent se distinguer d'eux en rien — doivent

être régis par les principes généraux énoncés dans les articles précédents.

Néanmoins, comme cette catégorie de biens, du fait qu'ils sont hors du territoire visé par le changement de souveraineté, pouvait être soumise à d'autres règles tirées non de la succession d'États mais de chapitres autres du droit international, le Rapporteur spécial s'est laissé entraîner à examiner les incidences de ces normes sur les règles propres à la succession d'États. Tout le problème est ici dominé principalement par *la question de la reconnaissance*. Sans y consacrer le moindre développement, car cela serait en dehors de son mandat, le Rapporteur spécial a cependant examiné comment la matière de la succession d'États réagissait en quelque sorte dans la sphère des problèmes de la reconnaissance.

4) Le professeur O'Connell écrit :

> Il semblerait qu'en cas de succession partielle les biens de l'État prédécesseur qui ne se trouvent pas effectivement dans le territoire ne changent pas de propriétaire. Ils ne sont pas entrés dans le champ de la juridiction souveraine de l'État successeur, et ce dernier ne peut prétendre avoir de droit que sur ceux d'entre eux qu'il peut saisir ou qui lui sont cédés. En cas de succession totale, toutefois, le prédécesseur n a plus qualité pour posséder des biens. En conséquence, ceux de ses avoirs qui se trouvent à l'étranger doivent ou bien devenir propriété de l'État successeur ou bien devenir des biens sans maître. Il n'y a aucune raison d'opter pour la deuxième solution. En cas de succession totale, l'État successeur acquiert tous les droits de l'État prédécesseur qui ressortissent à la souveraineté. Or, la souveraineté comporte la capacité de posséder des avoirs situés à l'étranger. On peut donc raisonnablement conclure que les prétentions de l'État successeur revendiquant la propriété des avoirs de l'État prédécesseur situés dans d'autres États doivent être reconnues par les États intéressés [188].

Il cite aussi un certain nombre d'auteurs qui admettent la succession à l'étranger dans les cas de succession totale [189].

5) Le professeur Rousseau estime aussi que

> selon la conception généralement adoptée, les biens d'un État démembré ou disparu qui se trouvent à l'étranger doivent également être transférés aux États successeurs [...]. Il y a peu de divergences en doctrine à cet égard [190].

Mais il cite, comme O'Connell, le professeur Hall, qui, avec quelques rares auteurs, estime que dans le cas de biens situés à l'étranger l'État successeur peut tout au plus prétendre à être crédité de leur valeur [191]. Une obligation d'aliénation lui serait imposée, car le droit de jouissance effective peut se révéler plus ou moins impraticable pour une quelconque raison tirée du fait que ces biens se trouvent désormais en territoire étranger.

6) Il semble bien toutefois que certaines ambiguïtés de langage, dues probablement à la difficulté de trouver des expressions générales appropriées à tous les cas de succession, doivent être levées dans ce domaine.

Dans le cas d'une succession partielle, par exemple, ce qui est en jeu, tout au moins selon le Rapporteur spécial, ce n'est pas le devenir des « biens publics *de l'État prédécesseur* non situés sur le territoire cédé ». Il est évident que de tels biens demeurent la propriété de cet État et ne peuvent faire l'objet d'aucun transfert au successeur. Ce qui en revanche est en discussion, c'est tout le contraire : c'est le sort des biens publics *du territoire cédé* situés hors des limites de celui-ci, et en particulier sur le sol de l'État prédécesseur.

7) Or, dans le cas de succession partielle, la doctrine n'envisage pas toujours, ou pas clairement, le sort des biens du territoire cédé qui seraient situés soit sur le sol — désormais étranger — de l'État prédécesseur, soit sur celui d'un État tiers. Rousseau, par exemple, ne l'envisage pas du tout, puisqu'il n'examine que le cas de la succession totale, c'est-à-dire de l' « État démembré ou disparu [192] ».

Comme nous l'avons rappelé [193], le territoire cédé peut cependant avoir, et possède nécessairement, des biens propres distincts de ceux dont la propriété était aux mains de l'État prédécesseur lorsqu'il faisait partie intégrante de celui-ci. Et ces biens du territoire cédé peuvent, pour une raison ou une autre [194], être situés hors de son aire géographique propre, soit sur le sol restant à l'État prédécesseur, soit dans un État tiers.

8) Quant à la succession totale, ouverte par suite de la disparition complète de l'État prédécesseur par absorption ou démembrement, la doctrine estime généralement que cet État ne possède plus la capacité juridique d'être propriétaire et que ses biens à l'étranger deviendraient sans maître s'ils n'étaient pas dévolus à l'État successeur. De ce fait, il n'y aurait pas de raison, selon certains auteurs, de refuser l'attribution de ces biens à l'État successeur.

9) Dans tous les cas, on devrait, pour plus de clarté, raisonner non pas sur des biens publics propres à l'État prédécesseur (disparu ou amputé partiellement), mais sur ceux qui appartiennent au territoire visé par le changement de souveraineté (territoire qui peut dans le cas limite s'identifier géographiquement avec celui tout entier de l'État prédécesseur).

La succession partielle fait ainsi apparaître deux situations dans les biens propres au territoire cédé et situés hors de ses limites physiques : ils peuvent être situés soit dans l'État cédant soit dans un État tiers. La seule différence, dans le cas de succession totale, réside dans le fait que ces deux hypothèses se réduisent à une seule, la dernière, par suite de la disparition de l'État prédécesseur. Territoire cédé et territoire de l'État cédant coïncident géographiquement en ce cas.

---

[188] D. P. O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 207.

[189] *Ibid.*, note 2.

[190] Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 143.

[191] W. E. Hall, *A Treatise on International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1924, 8e éd., p. 115.

[192] Dans un paragraphe intitulé « Position du problème », Charles Rousseau exclut plus nettement encore de ses préoccupations le problème des biens du territoire cédé situés dans l'État prédécesseur :

> « Il est également important de savoir où *sont situés les biens* touchés par le transfert : s'ils se trouvent dans le territoire transféré ou s'ils se trouvent dans le territoire d'*un État tiers quelconque* * » (Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 122 et 123).

[193] Voir ci-dessus commentaires et observations sur l'article 2, par. 28 et 29.

[194] *Idem*, par. 32.

10) Indiquer que le successeur reçoit les biens publics du prédécesseur dans la succession totale parce que sans cela ils deviendraient vacants et sans maître n'est pas un argument pleinement explicatif. La vacance de ces biens n'est pas *la raison* du *droit* à succession, tout au plus en est-elle l'*occasion*. D'ailleurs, un bien sans maître peut être approprié par n'importe qui, et pas nécessairement par le successeur. Il pourrait même paraître plus normal, ou tout au moins plus expédient, de l'attribuer — si seule la vacance entrait en ligne de compte — à l'État tiers sur le territoire duquel il se trouve.

11) Il serait peut-être plus simple de préciser, aussi bien pour la succession partielle que pour la succession totale, que la succession d'États déclenche un processus de transferts de droits [195] qui doit se faire sûrement au bénéfice de l'État successeur, nullement à celui de l'État prédécesseur ou de l'État tiers. Autrement dit, la succession d'États ne peut avoir paradoxalement pour effet de conférer à l'État prédécesseur un droit de propriété qu'il ne possédait pas antérieurement au transfert du territoire.

Or, dans le cas de succession partielle, on a posé l'hypothèse qu'il s'agit de biens *appartenant* au territoire cédé et se trouvant hors de ce territoire. Si, déjà avant la cession de celui-ci, l'État auquel il était auparavant intégré n'avait pas la propriété de ces biens, on n'aperçoit pas comment il pourrait l'obtenir une fois la cession intervenue. La succession d'États se traduit normalement pour l'État cédant par une perte de droits de propriété, non par la création de droits de ce genre.

Si les biens en question doivent continuer à appartenir en propre au territoire cédé — et on ne voit pas pourquoi il en serait autrement —, on comprend qu'ils entrent, avec le territoire cédé, dans « l'ordre juridique de l'État successeur », au sens qui sera donné ci-dessous à cette expression [196]. Autrement dit, les effets de la succession d'États reviennent, dans ce cas, à substituer l'ordre juridique de l'État cessionnaire à celui de l'État cédant (ce dernier, qui n'avait pas en effet de propriété sur les biens en question, n'avait que le droit de les faire régir par son ordre juridique).

Dans le cas de succession totale, la propriété publique propre au territoire cédé coïncide avec la propriété publique de l'État cédant. L'une se confond avec l'autre, car le territoire cédé coïncide avec celui de l'État disparu.

12) Dans cette étude relative au sort des biens propres au territoire situés hors de ses limites géographiques, on fera donc trois remarques :

a) On ne rencontre apparemment guère d'auteurs qui se soient réellement prononcés contre le principe de la succession de la nouvelle souveraineté aux biens publics situés hors du territoire. Mais il convient d'apporter une double nuance à cette affirmation : d'une part, la doctrine a très peu, et fort brièvement, étudié le problème, et, d'autre part, elle s'est concentrée surtout sur le cas de la succession totale en cas de disparition complète de l'État prédécesseur. Elle n'a pas envisagé le problème dans les autres hypothèses de succession qui font apparaître l'existence de biens publics appartenant au territoire cédé et se trouvant soit dans l'État prédécesseur soit dans un État tiers. Il semble que la doctrine ait envisagé ce cas comme allant de soi. On n'y transfère pas la propriété des biens, laquelle demeure celle du territoire cédé ; mais comme celui-ci tombe sous une nouvelle souveraineté, c'est le nouvel ordre juridique qui régit aussi ces biens. Si la question est négligée dans le cadre de la succession aux biens publics, c'est probablement parce qu'elle ne pose pas le problème de la succession à ces biens, mais celui de la substitution d'un ordre juridique à un autre, applicable à ces biens.

b) La jurisprudence est encore moins fournie que la doctrine. Elle apporte en fait des solutions qui, apparemment, n'épousent pas la position exprimée par la doctrine. Cela n'a pas semblé au Rapporteur spécial une raison suffisante pour s'écarter de la doctrine et proposer un projet d'article qui refléterait les solutions retenues par la jurisprudence. En effet, cette dernière paraît avoir été conditionnée par un élément dont les incidences sur la succession d'États ont gauchi cette jurisprudence : il s'agit, comme on l'a signalé, du problème de la reconnaissance. Cette jurisprudence s'est prononcée parfois, en fait, contre l'État successeur moins pour dénier l'existence d'une règle telle qu'elle est exprimée dans le projet d'article que parce que l'État successeur n'avait pas été reconnu par l'État tiers où l'on relève cette jurisprudence.

c) On soulignera enfin que l'analyse de la pratique montre qu'en cette matière l'on est plus en présence de cas de succession de gouvernements que de succession d'États proprement dite. Mais il a semblé utile de rendre compte de cette pratique, parce qu'elle porte en elle les éléments d'une tendance significative. D'ailleurs, il est parfois malaisé de préciser la nature d'une espèce qui peut se trouver à la charnière entre les deux types de succession.

13) La clarté de l'exposition commande de faire une nette distinction entre le cas où les biens situés hors du territoire touché par le changement de souveraineté sont dans l'État prédécesseur et celui où ils se trouvent dans un État tiers.

II. — Biens du territoire situés dans l'État prédécesseur

14) L'hypothèse se rencontre dans tous les cas de succession (décolonisation, annexion partielle, etc.) qui laissent subsister l'État prédécesseur, quoique sur un territoire réduit. L'hypothèse est claire : il s'agit de biens appartenant en propre au territoire affecté par le changement et situés sur le reste du territoire conservé par l'État prédécesseur. Elle s'applique à tous les cas de succession sauf un, qu'elle exclut par évidence : celui de la succession totale par disparition de l'État prédécesseur lui-même. Il n'existe pas ici, par impossibilité logique, de biens propres qui soient à la fois hors du territoire cédé mais dans l'État prédécesseur, les deux aires géographiques se confondant.

On ne peut donc envisager dans le présent cadre que

[195] On n'envisage pas le problème des *obligations*, puisqu'on se trouve ici dans le domaine des biens publics, c'est-à-dire essentiellement d'un actif.

[196] Voir par. 16.

les types de succession autres que celui qui se produit par disparition de l'État.

A. — *Immutabilité de la propriété sur ces biens*

15) Le phénomène de la succession d'États n'altère pas ici l'appartenance du droit de propriété sur ces biens. Ceux-ci demeurent dans le patrimoine du territoire cédé.

a) Ces biens ne peuvent en effet devenir subitement, par le seul fait de la succession, des biens de l'État prédécesseur, quoique situés sur le territoire qui lui reste après amputation. N'ayant pas eu la propriété sur ces biens avant succession, il ne saurait, par le fait de celle-ci, se créer des droits nouveaux.

b) Ces biens ne passent pas davantage à l'État successeur par le seul fait de la succession. Il n'y a pas de raison valable de dépouiller le territoire cédé de ses biens propres.

Une double exception peut cependant apparaître, tirée soit de stipulations conventionnelles contraires, soit d'un acte du nouveau souverain, postérieur au transfert du territoire. Mais, dans l'un comme dans l'autre cas, le transfert du droit de propriété au successeur n'intervient pas par le fait des règles de la succession d'États :

i) Des stipulations conventionnelles contraires peuvent exister. L'annexe XIV au Traité de paix de 1947 avec l'Italie [197] a permis à la France, État successeur de l'Italie dans certaines régions frontières, de succéder à certains biens parastataux appartenant normalement aux communes touchées par le nouveau tracé frontalier. Le Gouvernement italien avait soutenu vainement que l'intention des puissances contractantes ne pouvait pas avoir été de dépouiller, au profit de l'État successeur, des communes de leurs biens qui assuraient leur viabilité même. La Commission de conciliation franco-italienne a rejeté ce point de vue, en estimant que la lettre claire de l'annexe XIV au Traité de paix transférait sans conteste à l'État successeur ces biens communaux [198].

ii) L'État successeur a bien sûr le pouvoir souverain de prendre un acte de droit interne par lequel il modifie la répartition de la propriété des biens entre lui et le territoire qu'il a incorporé. Cette opération, qui ne peut intervenir qu'après le transfert du territoire, peut donc affecter le droit de propriété de celui-ci sur les biens qu'il possédait hors de ses limites géographiques. Mais elle ne relève plus des règles de la succession d'États : le cas sort du cadre de celles-ci.

B. — *Modification du régime juridique de ces biens*

16) Si ces biens ne doivent jamais passer à l'État prédécesseur — et ils ne passent généralement pas à l'État successeur sauf stipulations contraires —, ils ne peuvent que demeurer la propriété du territoire cédé. Mais cette immutabilité du droit de propriété s'accompagne d'un changement dans les règles qui régissent l'exercice et la jouissance de ce droit. Cela intervient à un double point de vue.

D'un côté, pour l'État prédécesseur, dans lequel se trouvent ces biens, il s'agira désormais de biens publics *étrangers*, avec ce que cela peut impliquer au regard de sa législation en fait de limitations ou de protection. Ainsi, le cadre dans lequel s'exerce ce droit de propriété, par ailleurs inchangé quant à son titulaire, se modifie quant à son contenu, et c'est la législation sur la propriété étrangère, si elle existe, qui lui sera dorénavant appliquée par l'État prédécesseur.

D'un autre côté, le territoire cédé est passé dans un ordre juridique nouveau : celui de l'État successeur. De ce fait, les biens qui appartiennent à ce territoire, et qui suivent naturellement le sort de leur titulaire, ne peuvent qu'être placés sous la protection de ce nouvel ordre juridique. Si l'État successeur ne reçoit certes pas la propriété de ces biens, il n'en devient pas moins le sujet de droit international responsable de ces biens. Appartenant à un territoire qui lui appartient, ces biens tombent dans son ordre juridique. Par exemple, ce sera l'État successeur qui assurera la protection internationale de ces biens contre l'État prédécesseur dans lequel ils sont situés ou contre tout État tiers.

C'est ce que, dans une formulation provisoire et probablement pas tout à fait appropriée, le Rapporteur spécial a tenté d'exprimer dans la règle proposée, selon laquelle « les biens publics propres au territoire cédé et situés hors de celui-ci entrent dans l'ordre juridique de l'État successeur ».

17) Ici, le problème de la non-reconnaissance, qui peut faire obstacle à la mise en jeu pratique de cette disposition, ne se pose généralement pas. Il peut évidemment exister des cas où la succession d'États se produit contre la volonté de l'État prédécesseur (décolonisation violente, sécession brutale, par exemple), et il peut répugner à ce dernier de reconnaître une telle situation. Dans cette hypothèse, un blocage de toutes les règles de succession, et pas seulement de celle qui vise les biens situés sur le territoire de l'État cédant, s'opère en pratique. Mais on n'envisage ici que la situation normale, où l'État prédécesseur admet le changement intervenu.

18) Il faudra noter par ailleurs que dans le cas de décolonisation le territoire cédé et celui de l'État successeur coïncident et se confondent, de sorte que les biens de l'un ne sont rien d'autre que ceux de l'autre. Dans ce type particulier, l'État successeur jouit lui-même de la propriété de ces biens, et ne se borne pas seulement à les accueillir dans l'ordre juridique qu'il a créé.

C. — *Pratique diplomatique*

19) Il a été difficile au Rapporteur spécial de faire le point de la pratique en matière de décolonisation dans ce domaine particulier des biens situés à l'extérieur. Si le principe du transfert de ces biens à l'État nouvellement indépendant n'est aucunement contesté, il s'avère en pratique souvent malaisé de le mettre en œuvre, soit parce que l'ancienne métropole conteste non le principe mais la réalité du droit de propriété, soit parce que le territoire qui a fait sécession éprouve des difficultés à connaître avec précision la consistance et la nature de tous les biens qu'il pourrait à bon droit réclamer, soit

[197] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 114.

[198] Décision n° 163, du 9 octobre 1953 (voir ci-dessus note 112).

pour d'autres raisons, plus ou moins politiques. Divers offices coloniaux, à caractère administratif ou industriel et commercial, des établissements de repos, de villégiature ou de vacances pour les agents du territoire colonial ou leurs enfants, des locaux administratifs ou des résidences, par exemple, ont pu être construits ou achetés sur le sol métropolitain par le territoire détaché et avec ses deniers ou celui de divers organismes financiers publics relevant de lui (caisses d'allocations familiales, de sécurité sociale, etc.).

20) L'ancienne colonie du Congo possédait dans son patrimoine un portefeuille de valeurs belges situé en Belgique et estimé, selon le professeur D. P. O'Connell, en 1959 à 750 millions de dollars. Le Congo indépendant ne semble pas avoir récupéré ces valeurs dans leur intégralité [199].

A la veille de l'indépendance, lors de la Conférence économique belgo-congolaise tenue à Bruxelles, en mai 1960, les négociateurs congolais avaient demandé que les actifs disponibles, les titres et les droits immobiliers du Comité spécial du Katanga et de l'Union minière soient répartis en tenant compte des avoirs respectifs du Congo et de ses provinces, d'une part, et des intérêts privés, d'autre part, pour permettre au nouvel État de succéder notamment à l'important portefeuille d'actions et de valeurs mobilières qui se trouvait hors de son territoire. De multiples péripéties s'ensuivirent, au cours desquelles le Gouvernement belge avait notamment prononcé, à l'insu du gouvernement congolais qui allait être constitué, la dissolution anticipée du Comité spécial du Katanga, pour permettre le partage de ses avoirs, ainsi qu'une nouvelle répartition du capital de l'Union minière, le tout de telle sorte que le Congo ne se retrouve plus majoritaire dans ces organismes [200]. Cette première dissolution du Comité spécial, qui était le principal actionnaire de l'Union et qui appartenait pour les deux tiers à l'État et pour le reste à la Compagnie du Katanga, était décidée le 24 juin 1960 par une convention signée des représentants du Congo belge et de ceux de la Compagnie [201]. Cette convention était approuvée par un décret du Roi des Belges le 27 juin 1960 [202].

Réagissant contre cette première dissolution prononcée par les autorités belges, les pouvoirs publics du Congo indépendant prononcèrent, par un décret-loi du 29 novembre 1964, une seconde dissolution du Comité spécial.

21) Les accords belgo-congolais du 6 février 1965 [203] mirent un terme à ces mesures prises unilatéralement par chacune des deux parties. Ces accords intéressent pour partie l'actif situé en Belgique, c'est-à-dire les biens publics sis hors du territoire visé par le changement de souveraineté. En échange de la cession au Congo de l'actif net géré par le Comité spécial dans ce territoire, la partie congolaise reconnaissait la dévolution à la Compagnie du Katanga de l'actif net situé en Belgique. Diverses compensations et diverses rétrocessions mutuelles sont intervenues pour démêler l'écheveau compliqué des droits respectifs. Le 8 février 1965, M. Tschombé recevait à Bruxelles, au nom de son gouvernement, la première partie du portefeuille du Congo, au cours d'une cérémonie solennelle.

Mais l'affaire ne se termina pas ainsi. A la suite de l'arrivée au pouvoir du général Mobutu, et après divers rebondissements, l'Union minière du Haut-Katanga fut nationalisée le 23 décembre 1966 [204], car elle avait refusé de transférer son siège de Bruxelles à Kinshasa, estimant que cette opération aurait eu pour effet de placer sous juridiction congolaise tous les avoirs de la société situés hors Congo. Finalement, le 15 février 1967, un compromis intervint.

22) Lors de la désannexion de l'Éthiopie, il fut imposé à l'Italie, par les articles 37 et 75 du Traité de paix du 10 février 1947 [205], la restitution à l'Éthiopie d'objets d'intérêt historique, et l'accord du 5 mars 1956 [206] entre les deux pays comportait diverses annexes donnant la liste de ces objets. Une annexe C permettait la restitution à l'Éthiopie du grand obélisque d'Aksoum, que l'Italie s'est vue obligée de desceller d'une place de Rome et de faire transporter à ses frais jusqu'à Naples pour son acheminement vers l'Éthiopie.

23) Certaines stipulations contractuelles autorisent restrictivement la succession aux biens publics en la limitant aux seuls biens *situés sur le territoire*, à l'exclusion de ceux qui se trouveraient hors de celui-ci.

Ainsi en a décidé par exemple l'article 191 du Traité de Trianon, déjà cité [207], comme aussi les résolutions de l'Assemblée générale des Nations Unies relatives aux dispositions économiques et financières pour la Libye et l'Érythrée [208].

Mais de telles stipulations ne contrecarrent pas en réalité la règle proposée, car elles visent une hypothèse différente de celle qui nous occupe ici. En effet, dans les situations évoquées, il est question des biens publics de l'*État cédant* — par exemple de l'Italie en Libye ou en Érythrée —, tandis que l'hypothèse envisagée ici concerne tout le contraire, c'est-à-dire les biens propres de la Libye ou de l'Érythrée, ci-devant italiennes, et qui se trouvent hors de leurs limites géographiques.

24) Il reste à examiner à présent la situation des biens propres au territoire cédé, mais se trouvant dans un État tiers. C'est ici qu'interfèrent spécialement les règles de la reconnaissance et celles de la succession d'États. C'est aussi le lieu d'opérer la distinction entre la succession totale par disparition de l'État prédécesseur et les autres cas de succession.

---

[199] D. P. O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 228.

[200] Sur tous ces problèmes, voir R. Kovar, « La « congolisation » de l'Union minière du Haut-Katanga », *Annuaire français de droit international, XIII, 1967* (Paris), p. 742 à 781.

[201] *Moniteur congolais*, 19 septembre 1960, n° 38, p. 2053.

[202] *Ibid.*

[203] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 540, p. 227.

[204] Fondation nationale des sciences politiques, *Chronologie politique africaine*, novembre-décembre 1966, 23 décembre 1966.

[205] Voir ci-dessus note 124.

[206] *Idem.*

[207] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Th. Weicher, 1924, 3e série, t. XII, p. 494.

[208] Résolutions 388 (V) et 530 (VI) de l'Assemblée générale des Nations Unies, en date du 15 décembre 1950 et du 29 janvier 1952, respectivement.

III. — BIENS DU TERRITOIRE SITUÉS DANS UN ÉTAT TIERS

25) La situation est claire dans le cas de l'absorption d'un État (démembrement, annexion totale ou *debellatio*). Dans ce cas, l'État successeur succède aux biens de l'État disparu situés dans un État tiers. On verra cependant que parfois la jurisprudence n'a pas semblé suivre une telle règle parce qu'un problème de reconnaissance se posait.

26) Lorsqu'il s'agit des autres types de succession, les biens du territoire passent dans l'ordre juridique de l'État successeur, sauf dans le cas de décolonisation, où la propriété elle-même revient au nouvel État, du fait que le territoire cédé et celui de l'État successeur se confondent physiquement.

Il convient d'examiner, pour ces divers types de succession, les applications jurisprudentielles de ces règles.

A. — *Cession de bateaux pour la navigation sur le Danube*

27) L'affaire de la cession de bateaux et de remorqueurs pour la navigation sur le Danube, qui avait fait l'objet d'une sentence arbitrale [209], n'a nullement posé un problème de reconnaissance.

La Tchécoslovaquie avait, en cours d'instance, présenté une réclamation tendant à se faire reconnaître la propriété d'une partie des biens de certaines compagnies de navigation qui avaient appartenu à la Monarchie hongroise et à l'Empire autrichien ou qui avaient été subventionnées par eux, motif pris de ce que

ces intérêts avaient été acquis à l'aide de fonds provenant de tous les pays constitutifs de l'ancien Empire autrichien et de l'ancienne Monarchie hongroise et de ce que lesdits pays, ayant contribué à cette acquisition en proportion des impôts versés par eux, étaient, dans la proportion correspondante, propriétaires des biens en question [210].

28) La position de l'Autriche et de la Hongrie était qu'il ne s'agissait pas, tout d'abord, de biens *publics*, seuls susceptibles de passer aux États successeurs, et qu'ensuite, en admettant même qu'ils aient cette qualité en raison de la participation financière plus ou moins importante de la puissance publique, « les traités ne donnent pas de droits à la Tchécoslovaquie sur les biens publics autres que ceux qui sont *situés en territoire tchécoslovaque** [211] ».

L'arbitre n'a pas tranché le problème, invoquant son incompétence pour en connaître au regard des clauses des traités. Il n'existe pas de contrariété entre cette décision et le principe énoncé de la succession aux biens publics situés à l'étranger. Il est évident qu'il est du pouvoir des États d'apporter conventionnellement une exception à un principe.

B. — *Participation financière dans des institutions internationales*

29) De la même manière, il ne se pose pas de problème de reconnaissance dans les cas de succession dans les organisations internationales. Un auteur signale que « les pays nés de la décolonisation ne paraissent pas avoir revendiqué une partie de la souscription des États qui assuraient leurs relations internationales », et notamment leur représentation dans des institutions financières internationales [212]. Il s'agit bien du cas qui nous préoccupe, c'est-à-dire d'avoirs situés à l'étranger, ailleurs que dans l'ancienne métropole. Le fait que ces pays nouvellement indépendants, surtout ceux qui étaient juridiquement considérés comme faisant partie intégrante du territoire de la puissance coloniale, n'aient pas pensé à réclamer une partie de ces avoirs, ou n'aient pas pu le faire, ne semble pas devoir logiquement être retenu pour contrecarrer le principe énoncé. On remarquera aussi que dans les cas de retrait d'une union, la succession à ces biens a été admise dans ces organisations financières. Lors de sa sécesssion de la République arabe unie, la République arabe syrienne a repris sans difficultés, en novembre 1961, 200 parts de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement sur le total de 1 266 possédés par l'union.

Passons aux cas où se pose réellement le problème de la reconnaissance.

C. — *Cas de l'annexion de l'Éthiopie par l'Italie*

30) L'État étranger sur le territoire duquel est situé le bien revendiqué par l'État successeur ne fait généralement droit à la réclamation de ce dernier que s'il l'a reconnu *de jure*. C'est ce qui ressort d'un arrêt de la Cour d'Appel d'Angleterre [213]. Après l'annexion, en 1936, de l'Éthiopie par l'Italie, l'empereur Hailé Sélassié actionna une compagnie d'installations radiotélégraphiques et téléphoniques pour des sommes à lui dues par cette société. Celle-ci a opposé, en défense, le fait que la créance due à l'Empereur ès qualités était passée dans le patrimoine de l'État italien qui avait succédé au souverain déchu pour tous les biens publics.

31) En première instance, devant la Chancery Division, le problème central avait été de savoir quelle pouvait être la portée de la reconnaissance *de facto* dont avait bénéficié l'Italie le 21 décembre 1936 de la part de la Grande-Bretagne pour l'annexion de l'Éthiopie, dont l'Empereur demeurait le souverain encore reconnu *de jure* par l'Angle-

---

[209] Affaire relative à la cession de bateaux et de remorqueurs pour la navigation sur le Danube, puissances alliées (Grèce, Roumanie, Royaume serbo-croate-slovène, Tchécoslovaquie) c. Allemagne, Autriche, Hongrie et Bulgarie [*Cession of vessels and tugs for navigation on the Danube, Decision : Paris, August 2,1921, Arbitrator : Walker D. Hines (U.S.A.)*]. Voir Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.2), p. 97 à 212.

[210] *Ibid.*, p. 120.

[211] *Ibid.*, p. 120 et 121. Il s'agissait des articles 208 du Traité de Saint-Germain-en-Laye (G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Librairie Th. Weicher, 1923, 3e série, t. XI, p. 767) et 191 du Traité de Trianon (*ibid.*, 1924, t. XII, p. 494).

[212] L. Focsaneanu, « Les banques internationales intergouvernementales », *Annuaire français de droit international, IX, 1963* (Paris), p. 133.

[213] Cour d'appel d'Angleterre, arrêt du 6 décembre 1938, Empereur Hailé Sélassié c. Cable and Wireless Ltd. (H. Lauterpacht, *Annual Digest and Reports of Public International Law Cases, 1938-1940* [Londres], 1942, cas n° 37, p. 94 à 101.

terre. La juridiction de première instance ayant estimé, par une décision du 27 juillet 1938, que cette reconnaissance *de facto* de l'annexion ne pouvait suffire à opérer le transfert à l'Italie de la créance située en Angleterre, l'affaire fut portée devant la Cour d'appel du Royaume. Mais le Gouvernement britannique finit par reconnaître *de jure*, le 16 novembre 1938, le Roi d'Italie comme Empereur d'Éthiopie, avant que l'appel interjeté ne fût vidé au fond. La juridiction d'appel décida, par son arrêt du 6 décembre 1938, que le droit d'actionner en justice était lui-même passé à l'État successeur depuis la reconnaissance *de facto* du 21 décembre 1936, et qu'en conséquence le nouveau souverain était le titulaire de la créance située en Angleterre. Le principe de la succession aux biens publics situés à l'étranger était de ce fait consacré même dans le cas d'une reconnaissance *de facto*.

32) L'empereur Hailé Sélassié n'eut pas plus de succès devant les juridictions françaises dans une autre espèce. Il était détenteur ès qualités de 8 000 actions de la compagnie du chemin de fer franco-éthiopien Djibouti-Addis-Abeba, immatriculées au nom du Gouvernement éthiopien, qu'il voulait convertir en titres au porteur et dont il voulait toucher les coupons échus. Le Gouvernement italien a fait opposition auprès du siège social de la compagnie à Paris à l'effet d'interdire à l'empereur Hailé Sélassié de vendre, transférer ou céder ces titres, qui devaient, soutenait-il, revenir à l'État successeur. Le juge des référés du Tribunal de la Seine, saisi par le souverain déchu pour lever l'opposition du Gouvernement italien, devait se déclarer incompétent, s'agissant d'un acte de souveraineté de l'Italie [214]. Cette décision avait abouti en pratique à laisser le Gouvernement italien maître de ces titres, qui lui revinrent malgré un appel interjeté par l'empereur Hailé Sélassié. Cet appel [215] devait en effet confirmer la première décision intervenue et, quoique se plaçant, lui aussi, uniquement sur le terrain de la compétence, aboutir à laisser à l'État successeur la propriété des biens publics de l'État prédécesseur situés à l'étranger. Les deux décisions ont donc eu pour conséquence indirecte de consacrer le principe énoncé du transfert des biens publics.

D. — *Guerre de Sécession : affaire McRae*

33) La sécession des États sudistes des États-Unis d'Amérique ayant échoué, le gouvernement fédéral réclama à un agent sudiste établi en Angleterre des fonds que celui-ci y avait déposé d'ordre des autorités sécessionistes. L'agent en question refusa de remettre au gouvernement fédéral ces fonds, arguant qu'il possédait lui-même diverses créances sur le gouvernement sudiste disparu.

34) L'arrêt rendu par la Court of Equity d'Angleterre en 1869 devait rappeler le principe selon lequel la propriété du gouvernement insurrectionnel devait, si celui-ci est défait, revenir au gouvernement légal en sa qualité de successeur. Mais l'État successeur ne pouvant avoir plus de droits que n'en avait l'ancien titulaire, la demande reconventionnelle de l'agent McRae devait être accueillie et le montant des créances de celui-ci, si elles étaient justifiées, venir en déduction sur les fonds réclamés.

L'arrêt de la Cour confirmait donc le principe du transfert à l'État successeur des biens publics situés à l'étranger :

> Il est clairement de droit public universel, y lit-on, que tout gouvernement qui succède *de facto* à un autre gouvernement, que ce soit par révolution, restauration, conquête ou reconquête, *succède à tous les biens publics* [...] *ainsi qu'à tous les droits relatifs aux biens publics de l'autorité déchue* » [216].

35) Selon certains auteurs, nous sommes là en présence d'un cas de succession d'État et non point de succession de gouvernement, car le gouvernement de la Confédération sudiste qui regroupait un certain nombre d'États, avait été reconnu, au moins comme belligérant, par divers États étrangers parce qu'il avait exercé pendant plusieurs années une autorité effective sur un territoire bien déterminé.

E. — *Affaire des fonds irlandais déposés aux États-Unis d'Amérique*

36) Des agents révolutionnaires irlandais du mouvement Sinn Fein avaient déposé aux États-Unis d'Amérique des fonds rassemblés par une organisation politique républicaine, la Dáil Eireann, créée dès la fin de la première guerre mondiale dans le but de renverser par la force l'autorité britannique en Irlande et de proclamer l'indépendance de ce pays. Ces mouvements donnèrent naissance pendant l'insurrection irlandaise de 1920-1921 à un gouvernement de fait républicain et révolutionnaire, dirigé par E. De Valera.

Lorsqu'un gouvernement de « l'État libre d'Irlande » fut constitué par le Traité anglo-irlandais du 6 décembre 1921, cette nouvelle autorité réclama ces fonds aux États-Unis, en tant que successeur du gouvernement insurrectionnel de fait.

La jurisprudence irlandaise avait fait droit à cette revendication, en décidant que le Gouvernement de l'État

---

[214] Un des attendus de l'ordonnance rendue se lit ainsi :

« Attendu que le Juge des référés ne saurait se prononcer sur la validité de l'opposition sans résoudre, tout au moins implicitement, la contestation qui s'élève sur la propriété des titres, contestation des plus sérieuses qui met en jeu des principes de droit public international et de droit privé et qui échappe manifestement à sa compétence » (Tribunal civil de la Seine, ordonnance de référé de son président, en date du 2 novembre 1937, *Gazette du Palais*, 16 décembre 1937; commentaire notamment dans Ch. Rousseau : « Le conflit italo-éthiopien », *Revue générale de droit international public*, Paris, A. Pédone, 1938, t. XLV, p. 98 et 99, et *ibid.*, 1939, t. XLVI, p. 445 à 447).

[215] Cour d'appel de Paris, *Hailé Sélassié* c. *État italien*, 1er février 1939, *Gazette des tribunaux*, 18 mars 1939; *Gazette du Palais*, 11 avril 1939; *Revue générale de droit international public*, Paris, A. Pédone, 1947, t. LI, p. 248. La Cour, en plus d'attendus propres, a repris mot pour mot l'attendu (cité dans la note 214) du Juge des référés.

[216] D. P. O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 208.

[217] Voir E. D. Dickinson, « The case of the Irish Republic's Funds », *The American Journal of International Law* (Concord [N.H.]), 1927, vol. 21, p. 747 à 753; J. W. Garner, « A Question of State Succession », *ibid.*, p. 753 à 757; Ch. Rousseau, *Cours de droit international public. — Les transformations territoriales...* (*op. cit.*), p. 145 et 146; D. P. O'Connell, *State Succession...* (*op. cit.*), p. 208 et 209; Ch. K. Uren, « The Succession of the Irish Free State », *Michigan Law Review* (Ann Arbor [Mich.]), 1930, vol. XXVIII (1929-1930), p. 149.

libre d'Irlande possédait « un droit absolu à tous les biens et avoirs du gouvernement révolutionnaire [*de facto*] à partir duquel il avait été établi » [218].

37) La jurisprudence américaine, par contre, devait débouter les demandeurs. Les deux arrêts rendus à cet effet par la Supreme Court of New York (New York County) [219] considéraient que le fond de l'affaire se ramenait à un problème de succession d'États ou de gouvernements, mais estimaient que l'État libre d'Irlande était le successeur de l'État britannique, et qu'en conséquence le gouvernement de cet État libre n'était pas le successeur du « gouvernement insurrectionnel », qui n'était qu'une organisation politique et non un gouvernement reconnu comme tel par l'autorité britannique ou par tout État étranger.

La Supreme Court of New York considérait donc que seule la Grande-Bretagne pouvait être qualifiée pour réclamer ces fonds. Quoique l'affaire ne se rapporte pas à une succession d'États, il est intéressant d'observer que, des attendus de la Cour, on pouvait conclure que si les fonds avaient été versés à la Grande-Bretagne, l'État libre d'Irlande aurait pu les revendiquer à son tour à la Grande-Bretagne en tant qu'État successeur de celle-ci.

F. — *Affaire des fonds algériens déposés en Suisse*

38) Le parti du Front de libération nationale algérien avait ramassé de 1954 à 1962 des fonds destinés à couvrir les besoins de la lutte armée de l'Algérie. Le 19 septembre 1958 devait être constitué au Caire un gouvernement provisoire de la République algérienne (GPRA), qui fut reconnu *de facto* ou *de jure* par une trentaine de pays [220]. Le Front de libération nationale, parti unique à la fois de libération pendant la guerre et de gouvernement après l'indépendance, précisait dans ses statuts, adoptés en 1959, que ses ressources ne lui appartenaient pas en tant que mouvement mais étaient, en droit et en fait, « propriété nationale » selon les termes de l'article 39, alinéa 2. A la fin de la guerre, le reliquat des fonds destinés à la lutte se montait à quelque 80 millions de francs suisses et figurait dans divers comptes bancaires au Moyen-Orient au nom du GPRA et en Europe au nom du FLN. Le tout fut regroupé en 1962 dans une banque suisse au nom de M. Mohammed Khider, secrétaire général du FLN agissant ès qualités. Des différends politiques s'étant élevés entre celui-ci et les autorités gouvernementales algériennes, M. Khider, qui fut déchu de sa qualité de secrétaire général du parti unique au pouvoir, refusa de remettre les fonds restants qui étaient en sa possession à Genève.

39) Diverses procédures tant civiles que pénales, assorties de séquestres bancaires, n'ont pas permis encore à ce jour à l'État algérien et au parti du FLN de récupérer ces sommes. A vrai dire, le problème n'a pas été posé sous l'angle de la succession d'États ou de gouvernements. En effet, il s'y était greffé un aspect pénal, du fait que la banque dépositaire des fonds revendiqués avait permis irrégulièrement leur retrait précipité par M. Khider, qui venait pourtant d'être déchargé de ses fonctions et n'avait plus alors qualité pour gérer ces fonds. Ceux-ci ont été en conséquence frauduleusement transférés vers une destination et pour une affectation demeurées inconnues à ce jour.

Ramenée, sur le plan civil, à un problème de succession de gouvernements, cette affaire comporte des analogies évidentes avec celle des fonds irlandais examinée ci-dessus. Le mouvement algérien de libération et son gouvernement provisoire de l'époque ont laissé des biens auxquels devrait normalement succéder l'Algérie indépendante par son parti unique au pouvoir et son nouveau gouvernement. Ces biens avaient dès leur constitution la qualité de « propriété nationale », selon les statuts du FLN.

40) Les tribunaux helvétiques, saisis le 16 juillet 1964 par les autorités algériennes — représentées par le responsable du parti du FLN et le chef du gouvernement —, avaient cependant été entraînés par la défense à apprécier la légitimité du parti du Front de libération nationale, alors qu'ils sont des organes *juridictionnels*, étrangers au surplus. Le défendeur avait en effet allégué qu'il ne remettrait les fonds qu'au FLN « légitime ». Lequel? Celui qui, selon lui, serait issu d'un nouveau congrès national du parti. Un congrès s'était effectivement tenu, mais le défendeur avait estimé qu'il n'était pas « légitime ». Il est certain que cette notion de légitimité devrait rester, sur le plan strictement juridique, étrangère au débat. Les fonds constituant dès l'origine une « propriété nationale algérienne », ils devaient sans aucun doute revenir, à l'indépendance, aux autorités publiques algériennes, parti et gouvernement.

L'affaire, qui possède ses spécificités mais qui, a certains égards, ressemble à celle des fonds irlandais, devrait d'autant plus trouver son dénouement logique que, M. Khider étant mort à Madrid le 4 janvier 1967, ces fonds, s'ils ne sont pas attribués à l'autorité algérienne propriétaire, risquent de devenir « biens vacants ».

G. — *Cas des biens à l'étranger des États baltes* [221]

41) L'incorporation des États baltes à l'URSS ne fut pas reconnue par divers pays, notamment la Grande-Bretagne et les États-Unis d'Amérique, qui refusèrent d'admettre les républiques socialistes soviétiques comme les successeurs de ces États pour les biens situés à l'étranger. Les pays occidentaux qui n'ont pas reconnu cette incorporation ont continué de laisser accréditer, pendant

---

[218] Cour suprême de l'État libre d'Irlande, Affaire Fogarty et consorts c. O'Donoghue et consorts, 17 décembre 1925. Voir A. D. McNair et H. Lauterpacht, *Annual Digest of Public International Law Cases, 1925-1926* (Londres), 1929, cas n° 76, p. 98 à 100.

[219] Cour suprême de New York (New York County), Affaire État libre d'Irlande c. Guaranty Safe Deposit Company. *Ibid.*, cas n° 77, p. 100 à 102.

[220] Voir M. Bedjaoui, *La révolution algérienne et le droit*, Bruxelles, Éditions de l'Association internationale des juristes démocrates, 1961, p. 91 et *passim*.

[221] Voir notamment K. Marek, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Genève, Librairie E. Droz, 1954, p. 369 à 416; M. Flory, *Le statut international des gouvernements, réfugiés et le cas de la France libre, 1939-1945*, Paris, A. Pédone, 1952, p. 202 à 205 et *passim*, ainsi que leurs bibliographies.

un certain nombre d'années, l'ancienne représentation, chez eux, de ces États, à laquelle ils ont reconnu les droits de propriété, ou tout au moins de gestion, sur les biens situés hors des frontières des républiques baltes. Des immeubles de légations et consulats et des navires baltes [222] ne purent pendant longtemps être reconnus propriété des successeurs. La situation se normalisa plus tard.

Le professeur Guggenheim rapporte la décision du Conseil fédéral suisse du 15 novembre 1946 [223]

plaçant sous la gestion fiduciaire de la Confédération les avoirs publics des États baltes, ainsi que les archives de leurs anciennes représentations en Suisse, les représentations diplomatiques de ces États ayant cessé d'être reconnues dès le 1er janvier 1941 [224].

Dans ces diverses affaires, le problème de la reconnaissance de l'État successeur a éclipsé celui de la succession d'États.

[222] Onze navires arborant le pavillon des nations baltes demeurèrent longtemps « réfugiés » dans des ports américains. Cf. H. W. Briggs, « Non-Recognition in the Courts : the Ships of the Baltic. Republics », *The American Journal of International Law* (Concord [N.H.]), 1943, vol. 37, p. 585 à 596. Quant à l'Angleterre, elle avait réquisitionné trente-quatre navires baltes pendant la guerre, mais elle est entrée en négociation à leur sujet avec l'URSS, qu'elle a fini par reconnaître comme propriétaire de ces biens.

[223] Suisse, *Rapport du Conseil fédéral à l'Assemblée fédérale sur sa gestion en 1946*, n° 5231, 1er avril 1947, p. 119.

[224] P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, Genève, Librairie de l'Université, Georg et Cie S.A., 1953, t. I, p. 466, note 1.

DOCUMENT A/CN.4/232

Supplément, préparé par le Secrétariat, au « Résumé des décisions des tribunaux internationaux concernant la succession d'États »

[*Texte original en anglais*]
[*7 avril 1970*]

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes	*Pages*
Introduction	1-2	183
I. Questions générales	3-7	183
II. Succession aux traités	8-11	185
III. Succession aux droits privés et aux concessions	12-14	185
IV. Succession aux biens et dettes publics, y compris la répartition des biens communaux	15-25	186

Introduction

1. Comme suite à la décision mentionnée dans le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt et unième session [1], le Secrétariat a établi le présent document, qui met à jour le « Résumé des décisions des tribunaux internationaux concernant la succession d'États » [2]. Ce document condense les décisions pertinentes des tribunaux internationaux dont les décisions figurent dans les volumes du *Recueil des sentences arbitrales* publiés depuis la préparation du Résumé [3], et la décision du Tribunal chargé de trancher le différend relatif à la frontière occidentale indo-pakistanaise, qui a été portée à la connaissance du Secrétariat.

2. La plupart des affaires dont il est question dans le présent document ne portaient qu'incidemment sur des questions de succession d'États ou ont été tranchées principalement à la lumière de clauses particulières de traités ou d'autres instruments internationaux. Étant donné l'objet du document, on s'est attaché aux passages des décisions qui présentent le plus d'intérêt parce qu'ils permettent de dégager les principes généraux applicables en matière de succession d'États.

I. — Questions générales

Demande d'indemnité présentée au nom des Sociétés Dufay et Gigandet et autres (1962)

France c. *Italie*

Commission de conciliation franco-italienne, instituée en application du Traité de paix du 10 février 1947 avec l'Italie : Décision n° 284, du 9 juillet 1962

« Recueil des sentences arbitrales », vol. XVI, p. 197

3. Au nom de la société Dufay et Gigandet et de six autres sociétés, le Gouvernement français a demandé des indemnités pour pertes subies par ces sociétés ou dommages causés pendant la guerre à leurs biens dans les anciennes colonies italiennes d'Afrique, en particulier en Érythrée et en Somalie italienne. Le Gouvernement italien a soulevé une exception préliminaire concernant la recevabilité de la demande, affirmant, notamment, que ces anciennes colonies ne constituaient pas le territoire cédé au sens des dispositions pertinentes du Traité de

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 238, doc. A/7610/Rev.1, par. 63.

[2] *Ibid., 1962*, vol. II, p. 151, doc. A/CN.4/151.

[3] *Recueil des sentences arbitrales*, publié par l'ONU sous les numéros de vente suivants : vol. XII : 63.V.3 ; vol. XIII : 64.V.3 ; vol. XIV : 65.V.4 ; vol. XVI : E/F.69.V.1. Des extraits de certaines des sentences arbitrales contenues dans le volume XII du *Recueil* ont été reproduits dans le document A/CN.4/151.

paix de 1947 avec l'Italie. La Commission a jugé qu'il devait être fait droit à la demande d'indemnités.

4. De l'avis du Gouvernement italien, la notion de « cession » au sens du droit international comportait deux éléments, à savoir la renonciation à la souveraineté nationale, d'une part, et l'établissement immédiat de la souveraineté territoriale d'un autre État, d'autre part; et, vu que le Traité de paix avec l'Italie réservait le sort définitif des colonies italiennes d'Afrique, le second élément faisait défaut. Toutefois, la Commission a declaré :

... cette manière de voir ne peut être retenue, selon l'avis de la Commission de conciliation, vu que le terme « céder » ou « territoires cédés » n'a pas, en droit international, le sens que le Gouvernement italien lui attribue. Le phénomène juridique de la « cession », en droit international, se caractérise par le fait qu'un État déjà existant retire sa compétence territoriale d'un territoire sur lequel il l'a exercée, tandis qu'un autre État, l'État cessionnaire — État déjà existant ou nouveau — étend *immédiatement, ou plus tard,* sa compétence spatiale sur le territoire où elle était jusque-là exercée par l'État cédant. Dans ces conditions, une cession ne signifie rien d'autre que l'engagement d'évacuer le territoire cédé, afin que le cessionnaire *puisse* l'occuper à son tour [4]. En d'autres termes, ce qui est indispensable pour qu'il y ait cession, c'est que l'État prédécesseur ait définitivement « cédé » à un tiers la compétence législative et exécutive dans le « territoire cédé », c'est-à-dire *ait pris l'engagement de l'évacuer.* Dans le cas des anciennes colonies italiennes, la détermination du moment où se place le début de l'exercice de la souveraineté territoriale par les États cessionnaires mêmes, ou le transfert de cette souveraineté territoriale, acquise par les États qui ont obtenu la disposition dudit territoire, à une autre personne de droit international, est réservée aux accords et résolutions qui interviendront entre les États ou l'Organisation des Nations Unies, qui disposent du territoire cédé en vertu du Traité de paix, et le sujet qui deviendra le détenteur définitif de la souveraineté territoriale sur le territoire cédé; il n'y a rien là qui soit contraire à la notion de cession telle que nous l'avons exposée.

...

En conclusion, pour qu'il y ait « cession » de territoire, en droit international, il est donc nécessaire que la personne du cédant et le domaine spatial qui fait l'objet de la cession soient clairement déterminés dans le Traité. En outre, le cédant doit s'engager à évacuer le territoire cédé en faveur des sujets de droit autorisés à en disposer. Il n'est nullement nécessaire que le *bénéficiaire définitif* du territoire soit mentionné dans la disposition conventionnelle qui se rapporte à la « cession ». Entre l'évacuation du territoire par l'État cédant et le transfert définitif, il y a donc place pour une administration provisoire du territoire [5].

Arbitrage concernant le Rann de Kutch (1968) [6]

Tribunal chargé de trancher le différend relatif à la frontière occidentale indo-pakistanaise (Gunnar Lagergren, président, et Aleš Bebler et Nasrollah Entezam, membres), institué conformément à un accord du 30 juin 1965

5. Le Tribunal devait déterminer la frontière entre l'Inde et le Pakistan dans la région du Rann de Kutch. Le Tribunal a jugé qu'il ne fallait pas attacher trop d'importance aux événements survenus après l'accession à l'indépendance des parties, et celles-ci ont dans une large mesure également accepté cette opinion. Ainsi, l'affaire a été tranchée essentiellement sur la base des événements antérieurs à 1947, en particulier les événements survenus avant la conquête du Sind et l'acquisition subséquente de la souveraineté par les Britanniques en 1819, et l'établissement par traité de la suzeraineté britannique sur le Kutch et les autres États indiens voisins en 1843, ainsi que sur la base des événements qui s'étaient produits après ces dates et avant 1947. Ces événements, que les parties ont longuement commentés dans leurs plaidoiries, portaient notamment sur des faits relevant des domaines suivants : déclarations de fonctionnaires du gouvernement, publications officielles, cartes, impôts et opérations de police, jalonnement de la frontière, et utilisation de zones pour le pâturage. Les actes considérés comprenaient ceux des autorités du Kutch et du Sind et ceux du Gouvernement britannique, qu'il agisse en qualité de souverain (dans le Sind) ou de suzerain (dans les États indiens).

6. Le Président du Tribunal (à l'opinion duquel s'est rallié M. Entezam) a soutenu, en ce qui concernait les arguments juridiques des parties, que les faits devaient être évalués compte tenu des réponses aux trois questions suivantes :

Premièrement, il importe de savoir si la frontière sur laquelle porte le litige est une frontière historiquement reconnue et bien établie. Chacune des deux parties prétend que la frontière qu'elle revendique présente ce caractère.

Deuxièmement, il importe de savoir si la Grande-Bretagne, agissant soit en vertu de sa souveraineté territoriale soit en tant que puissance suzeraine, doit être considérée comme ayant, par sa conduite, reconnu, admis ou accepté la revendication du Kutch selon laquelle le Rann était un territoire du Kutch, empêchant ainsi le Pakistan, en tant que successeur du Sind et par conséquent héritier des droits de souveraineté territoriale de la Grande-Bretagne dans la région, de revendiquer avec succès une partie quelconque du territoire faisant l'objet du litige. Une question qui se pose lorsqu'on examine ce point est celle de savoir ce qu'il faut entendre au juste par « Rann » dans le contexte des documents pertinents.

Troisièmement, il importe de savoir si l'administration britannique dans le Sind et les autorités supérieures britanniques, agissant non en tant que puissance suzeraine mais en vertu de leur souveraineté territoriale, ont accompli, directement ou indirectement, des actes par lesquels ils ont affirmé leurs droits de souveraineté territoriale sur la bande de territoire qui fait l'objet du litige et dont la nature était telle qu'ils suffisaient en droit à conférer un titre sur le territoire, ou sur des parties dudit territoire, au Sind, et par conséquent à son successeur, le Pakistan, ou, inversement, si un tel exercice de souveraineté de la part du Kutch et des autres États limitrophes du « Great Rann », aux droits desquels a succédé l'Inde, aurait plutôt pour effet de conférer à l'Inde un titre sur le territoire, ou sur des parties du territoire [7].

7. Le Président a été d'avis qu'il n'y avait pas de frontière historiquement reconnue et bien établie. Il a affirmé, cependant, que l'absence d'une telle frontière n'impliquait pas, en l'occurrence, que le territoire faisant l'objet du litige était *terra nullius.* Sur la base de son examen des

[4] P. Guggenheim, *Traité de droit international public,* Genève, Librairie de l'Université, Georg et Cie S.A., 1953, vol. I, p. 443.

[5] *Recueil des sentences arbitrales,* vol. XVI, p. 211 et 212.

[6] Voir *Keesing's Contemporary Archives,* Londres, Keesing's Publications Limited, 1968, vol. XVI (1967-1968), p. 22838, et *International Legal Materials,* Washington (D.C.), American Society of International Law, 1968, vol. VII, n° 3, p. 633.

[7] Voir *Keesing's Contemporary Archives (op. cit.),* p. 22838; *International Legal Materials (op. cit.),* p. 667.

deuxième et troisième points et des faits pertinents, il a conclu que la frontière était située entre les limites que réclamaient respectivement l'Inde et le Pakistan.

II. — Succession aux traités

Arbitrage franco-tunisien (1957)

France c. *Tunisie*

Arbitre (Vedel) : Président du Conseil arbitral franco-tunisien institué par la Convention générale du 3 juin 1955

« Recueil des sentences arbitrales », vol. XII, p. 271

8. En décembre 1956, le Gouvernement français a saisi le Conseil arbitral franco-tunisien d'une requête en vue de régler un différend entre la France et la Tunisie. Les arbitres tunisiens ont estimé que la Convention générale du 3 juin 1955, en vertu de laquelle le tribunal avait été créé, était devenue caduque en raison de l'accession à l'indépendance de la Tunisie le 20 mars 1956, et ils ont refusé de siéger au tribunal.

9. Le Président du Conseil arbitral, dans sa décision du 2 avril 1957, a soutenu que, en l'absence de dénonciation formelle de la Convention par la Tunisie, une des deux hautes parties contractantes, le refus de siéger des arbitres tunisiens devait être considéré comme une démission et qu'il y avait lieu d'appliquer les dispositions du paragraphe 2 de l'article 16 de la Convention, qui prévoyaient le remplacement des arbitres démissionnaires. En attendant leur remplacement, l'instance introduite par la France a été suspendue et les droits des parties ont été réservés.

Affaire Flegenheimer (1958)

États-Unis d'Amérique c. *Italie*

Commission de conciliation italo-américaine, instituée en application du Traité de paix du 10 février 1947 avec l'Italie : Décision n° 182, du 20 septembre 1958

« Recueil des sentences arbitrales », vol. XIV, p. 327

10. Au nom d'Albert Flegenheimer, les États-Unis d'Amérique ont demandé l'annulation de la vente forcée en 1941, à un prix au-dessous de leur valeur, de certains biens que possédait en Italie le requérant. La thèse italienne selon laquelle le requérant n'était pas un « ressortissant des Nations Unies » au sens du paragraphe 9, *a*, de l'article 78 du Traité de paix avec l'Italie (1947) a été acceptée par la Commission de conciliation, et la demande a été rejetée comme étant irrecevable.

11. Un des points examinés par la Commission a été la question de savoir si la situation juridique du requérant était ou non régie par les traités Bancroft, relatifs à l'acquisition et à la perte de la nationalité, conclus par les États-Unis avec le Grand-Duché de Bade le 19 juillet 1868 et avec le Wurtemberg le 27 juin 1868. La Commission a décidé que les traités étaient applicables, et elle a déclaré :

> On ne saurait nier que, dans une confédération ou une fédération d'États dont les membres ont conservé une souveraineté internationale limitée leur permettant de conclure des accords avec des États étrangers dans certains domaines, les traités qui lient un État particulier ne peuvent pas être étendus à un autre membre de l'Union, même si ce dernier est lié à ce même État étranger par un traité contenant des dispositions analogues.
>
> La situation juridique n'a pas été modifiée par la constitution de l'Empire allemand, le 18 janvier 1871, parce que les États-Unis n'ont pas conclu de traités analogues avec tous les membres du nouvel État fédéral, mais seulement avec les États de l'Allemagne du Nord qui constituaient l'ancienne Confédération germanique et les quatre autres États [à savoir le Grand-Duché de Bade, la Bavière, le Grand-Duché de Hesse et le Wurtemberg] [...] [8].

III. — Succession aux droits privés et aux concessions

Réclamations de la société Collas et Michel (1953)

France c. *Italie*

Commission de conciliation franco-italienne, instituée en application du Traité de paix du 10 février 1947 avec l'Italie : Décision n° 146, du 21 janvier 1953

« Recueil des sentences arbitrales », vol. XIII, p. 303

12. En 1860, la société Collas et Michel, composée de deux ressortissants français, a obtenu du Gouvernement impérial ottoman une concession pour la construction et le service de phares le long de la côte de l'Empire ottoman. En vertu du Traité de Lausanne, de 1923, la concession a été maintenue en vigueur à l'égard des États successeurs de l'Empire ottoman et, en particulier, l'Italie, venue à exercer la souveraineté sur le Dodécanèse, îles qui ont été ultérieurement cédées à la Grèce par le Traité de paix de 1947 avec l'Italie. Le Gouvernement français a demandé des indemnités au nom de la société Collas et Michel, dont les biens avaient été mis sous séquestre en 1940 par le Gouvernement italien et dont les phares qu'ils avaient construits dans le Dodécanèse avaient été pour la plupart détruits par suite de faits de guerre.

13. L'affaire reposait essentiellement sur l'interprétation du paragraphe 7 de l'article 78 du Traité de paix avec l'Italie, concernant la responsabilité de l'Italie pour la restitution de biens appartenant à des ressortissants des Nations Unies ou pour l'indemnisation du fait de pertes ou de dommages causés à ces biens, et du paragraphe 14 de l'annexe XIV au Traité de paix, qui prévoyait la levée du séquestre ou des mesures de contrôle prises par l'Italie sur les biens des ressortissants des Nations Unies.

14. La Commission a rejeté la thèse de l'Italie selon laquelle l'obligation de l'Italie de verser des indemnités était limitée par le fait que les biens des demandeurs se trouvaient en territoire cédé, et a jugé qu'il devait être fait droit à la requête. La Commission a déclaré :

> Le paragraphe 14 de l'annexe XIV met à la charge des Nations Unies ayant la qualité d'État successeur une obligation envers

[8] *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIV, p. 358.

l'Italie : celle de libérer du séquestre ou des mesures de contrôle qui auraient été prises par l'Italie les biens des citoyens des Nations Unies situés sur le territoire cédé à cet État successeur, et de restituer ces biens à leurs propriétaires dans l'état où ils se trouvent. Dans la mesure de cette obligation, l'Italie est exonérée de sa responsabilité envers la Nation Unie dont est ressortissant le propriétaire du bien en question : si l'État successeur ne restitue pas le bien dans l'état où il se trouve, l'Italie ne peut pas être mise en cause pour se voir obligée à la restitution, ou condamnée à réparer le dommage résultant du défaut de restitution ; mais elle peut être poursuivie en réparation du dommage ou de la perte que le bien non restitué a subi par faits de guerre, ou à la suite de mesures spéciales prises avant la mise en vigueur du Traité de paix. Ceci est le seul et vrai sens de la phrase finale du paragraphe 7 de l'article 78, si l'on tient compte de la portée substantielle du Traité de paix : l'État successeur est subrogé à l'Italie dans l'obligation de restituer le bien dans l'état où il se trouve, et l'Italie ne peut être rendue responsable du maintien, par le fait de l'État successeur, dans la période postérieure à l'entrée en vigueur du Traité de paix, d'une mesure de séquestre ou de contrôle prise par elle sur le bien en question [9].

IV. — Succession aux biens et dettes publics, y compris la répartition des biens communaux

DÉCISION DU 31 JANVIER 1953 (ROLE GÉNÉRAL N° 1)

Italie c. *Royaume-Uni et Libye*

Tribunal des Nations Unies pour la Libye, institué en application de la résolution 388 (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 15 décembre 1950

« Recueil des sentences arbitrales », vol. XII, p. 363

15. La Libye est devenue indépendante le 24 décembre 1951, deux jours après que le Gouvernement italien eut introduit une instance contre le Royaume-Uni pour demander la restitution à l'Italie de l'administration des biens compris dans les catégories spécifiées à l'article I[er] de la résolution 388 (V) de l'Assemblée générale des Nations Unies, du 15 décembre 1950, intitulée « Dispositions économiques et financières relatives à la Libye ». Dans sa décision du 18 février 1952 sur la demande de mesures conservatoires présentée par le Gouvernement italien [10], le Tribunal a considéré la Libye comme codéfendeur et a également rejeté l'exception d'incompétence soulevée par le Gouvernement libyen, en affirmant que l'action avait été à bon droit portée devant le Tribunal.

16. Le Gouvernement italien demandait notamment que l'administration des biens constituant le *patrimonio disponibile* en Tripolitaine et en Cyrénaïque soit rendue à l'Italie. L'issue de l'affaire dépendait de l'interprétation de l'article I[er] de la résolution 388 (V) de l'Assemblée générale, conçu comme suit :

Article premier

1. La Libye recevra, sans paiement, les biens meubles et immeubles situés en Libye dont le propriétaire est l'État italien, en son nom propre ou au nom de l'administration italienne de la Libye.

2. Seront immédiatement transférés :

a) Les biens constituant le domaine public *(demanio pubblico)* et le patrimoine indisponible *(patrimonio indisponibile)* de l'État en Libye, ainsi que les archives et les documents appropriés de caractère administratif ou d'intérêt technique concernant la Libye ou se rapportant à des biens dont le transfert est prévu par la présente résolution ;

b) Les biens du parti fasciste et de ses organisations en Libye.

3. Seront transférés par surcroît et aux conditions à fixer par accord spécial entre l'Italie et la Libye :

a) Les biens disponibles de l'État *(patrimonio disponibile)* et les biens appartenant aux agences autonomes de l'État *(aziende autonome)*, les uns et les autres situés en Libye ;

...

Le Tribunal a déclaré que le paragraphe 1 de l'article I[er] cité ci-dessus énonçait l'objectif général que la propriété de tous les biens de l'État situés en Libye devait être dévolue au Gouvernement libyen : que le paragraphe 2 établissait le droit de la Libye à la propriété entière et immédiate de son *demanio pubblico* et de son *patrimonio indisponibile ;* et que l'alinéa *a* du paragraphe 3 subordonnait le transfert au Gouvernement libyen du *patrimonio disponibile* à l'accord spécial qui devait être conclu entre l'Italie et la Libye. A ce sujet, le Tribunal a cité les extraits reproduits ci-après du *Traité de droit international public* de Fauchille, qui, à son avis, constituaient une règle généralement acceptée de droit international, et il a déclaré que le paragraphe 2 de l'article I[er] susmentionné était conforme à cette règle.

Lorsqu'un État, démembré, cède une portion de son territoire, les biens composant le domaine *public*, c'est-à-dire ceux affectés par leur nature à un service public, qui existent sur le territoire annexé, passent avec leur caractère propre et leur condition juridique à l'État annexant : consacrés au service public de la province cédée, ils doivent appartenir à la souveraineté qui en a désormais la charge.

...

En ce qui concerne les biens du domaine *privé* de l'État, c'est-à-dire les biens que celui-ci possède comme le ferait un simple particulier, pour en tirer des revenus, il faut dire qu'à défaut d'une disposition spéciale ils ne passent pas dans le domaine de l'État annexant. L'État démembré, qui, malgré la perte qu'il a subie, demeure la même personne qu'auparavant, ne cesse pas, plus qu'un particulier, d'être propriétaire des choses qu'il possède dans le territoire annexé, et il n'y a aucun principe qui s'oppose à ce qu'il puisse avoir la propriété d'immeubles dans ce territoire [11].

17. Le Tribunal a examiné ensuite la nature du transfert du *patrimonio disponibile* en Libye qui devait avoir lieu conformément au paragraphe 3 de l'article I[er] de la résolution de l'Assemblée générale, et a mentionné le fait que l'Italie avait consenti au transfert du *patrimonio disponibile* en Libye, de même qu'en Érythrée et dans les territoires que l'Italie avait cédés à la France, à la Grèce et à la Yougoslavie, et a conclu que, en ce qui concernait les biens constituant le *patrimonio disponibile* en Libye, tout ce qui devait encore être transféré à la Libye par l'accord spécial prévu à l'alinéa *a* du paragraphe 3 de l'article I[er], c'était le titre de propriété desdits biens. En conséquence, la demande du Gouvernement italien a été

[9] *Ibid.*, vol. XIII, p. 306 et 307.

[10] *Ibid.*, vol. XII, p. 359.

[11] *Ibid.*, p. 365 et 366. Pour le texte original français, voir P. Fauchille, *Traité de droit international public*, Paris, Rousseau et C[ie], édit., 1922, 8[e] éd., t. I, p. 360 et 361.

rejetée et, en attendant la conclusion de l'accord spécial, le Gouvernement libyen devait s'abstenir d'aliéner aucun desdits biens et maintenir l'organisme administratif existant à la garde duquel étaient confiés lesdits biens.

18. A cet égard, il convient de rappeler les décisions du Tribunal du 3 juillet 1954 et du 27 juin 1955 (Rôle général n° 2) [12] : les différends relatifs au transfert à la Libye des droits sur certaines institutions, sociétés et associations italiennes ont été réglés essentiellement sur la base de l'interprétation des dispositions de la résolution 388 (V) de l'Assemblée générale susmentionnée et d'un accord du 28 juin 1951 entre l'Italie et le Royaume-Uni concernant la disposition de certains biens italiens en Libye dont l'administration des forces militaires d'occupation britannique avait assuré la garde.

Arbitrage en matière postale (1956)

Administration postale du Portugal
c. Administration postale de la Yougoslavie

Arbitres (Administrations postales des Pays-Bas et du Danemark) désignés conformément à la Convention postale universelle du 11 juillet 1952 [13]

« Recueil des sentences arbitrales », vol. XII, p. 339

19. L'Administration postale portugaise a réclamé à l'Administration postale yougoslave le paiement d'une créance au titre des coupons-réponse émis en 1943 dans ce qui était alors l'État indépendant de Croatie — dette qui avait été reconnue par l'Administration croate en 1944 —, ainsi que d'une créance au titre des frais de transit pour le courrier provenant de la Yougoslavie occupée en 1941. L'Administration yougoslave a refusé de payer les sommes demandées en soutenant, notamment, que les actes faits par l'ancien État croate sous le patronage de la puissance occupante ne pouvaient en aucun cas engager l'Administration yougoslave et que pendant l'occupation (à partir du 18 avril 1941) la Yougoslavie n'avait pu faire aucun acte valable vis-à-vis de l'étranger ni en son nom ni pour son propre compte. L'Administration portugaise a rétorqué que, étant donné que le territoire sur lequel opéraient l'Administration de la Croatie et les autorités d'occupation allemandes était une partie intégrante de la Yougoslavie actuelle, cette dernière devait être considérée comme le successeur de droit des autorités qui avaient exercé le pouvoir sur ce même territoire pendant la seconde guerre mondiale.

20. Les arbitres ont décidé que la demande de l'Administration portugaise devait être rejetée. Ils ont déclaré :

Le règlement des dettes par compensation est soumis à certaines conditions. En particulier, le créancier n'a pas le pouvoir de remplacer le débiteur primitif par un autre qu'il estime être le successeur de droit si *cette succession n'est reconnue ni par le nouveau débiteur ni par un arrangement international particulier ou une règle incontestée du droit international public.*

Étant donné qu'en l'espèce cette succession de droit est contestée par la Yougoslavie, et qu'aucun arrangement international particulier ni aucune règle incontestée du droit international public ne reconnaissent la succession, puisque les instances compétentes pour résoudre des questions de ce genre ne se sont pas encore prononcées à cet égard, une compensation ne peut être effectuée [14].

Affaire concernant l'interprétation du paragraphe 7 de l'article 78 du Traité de paix avec l'Italie (1956)

France c. Italie

Commission de conciliation franco-italienne instituée en application du Traité de paix du 10 février 1947 avec l'Italie : Décision n° 201, du 16 mars 1956

« Recueil des sentences arbitrales », vol. XIII, p. 625

21. La question qu'avait à trancher la Commission de conciliation était celle de savoir si les dispositions du paragraphe 7 de l'article 78 du Traité de paix avec l'Italie, relatives à la responsabilité de l'Italie pour les pertes ou dommages causés pendant la guerre aux biens situés dans les territoires cédés ou dans le Territoire libre de Trieste, étaient applicables au territoire éthiopien. La Commission a répondu par la négative, en se fondant presque exclusivement sur l'interprétation des dispositions pertinentes du Traité de paix. Dans l'exposé de son opinion, la Commission s'est référée à la question de la sucession aux dettes d'État et a déclaré :

Quant aux enseignements de la doctrine et de la pratique internationales en matière de succession aux dettes d'États, en cas de mutations territoriales, ils sont discordants (cf. Rousseau, *Droit international public* [15], p. 275 et suiv.), et doivent en tout cas céder le pas aux solutions conventionnelles là où la question a été, comme en l'espèce, réglée par traité [16].

Affaire concernant la répartition des biens des communes frontalières (1953)

France c. Italie

Commission de conciliation franco-italienne instituée en application du Traité de paix du 10 février 1947 avec l'Italie : Décision n° 163, du 9 octobre 1953

« Recueil des sentences arbitrales », vol. XIII, p. 501

22. Par un échange de notes du 27 septembre 1951 [17], la France et l'Italie sont convenues de soumettre à la Commission de conciliation franco-italienne un certain nombre de questions relatives à l'attribution des biens des communes frontalières dont le territoire avait été divisé en conséquence des modifications de frontière prévues à l'article 2 du Traité de paix de 1947 avec l'Italie. La Commission a pris une série de décisions concernant le tracé exact de la frontière et l'attribution des biens des

[12] *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII, p. 373.

[13] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 169, p. 3.

[14] *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII, p. 347 et 348.

[15] Ch. Rousseau, *Droit international public*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1953, t. I.

[16] *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII, p. 657 et 658.

[17] *Ibid.*, p. 22.

autorités locales (biens communaux). La Commission a également entendu les thèses des parties et a abouti à certaines conclusions sur des questions de droit relatives à la succession en matière de droits de propriété.

23. Contrairement à la thèse italienne, la Commission a estimé que, en vertu du paragraphe 1 de l'annexe XIV du Traité de paix avec l'Italie, l'État successeur devait recevoir non seulement les biens de l'État, mais également d'autres biens publics, y compris les biens communaux, situés dans le territoire qui lui avait été cédé, et qu'il appartenait à l'État successeur de déterminer le sort des biens ainsi transférés, soit en promulguant des dispositions expresses dans le cadre de sa législation nationale, soit en reconnaissant implicitement, par exemple, que l'autorité locale relevant de sa souveraineté qui avait succédé à l'autorité locale italienne devait être considérée comme propriétaire des biens.

24. Toutefois, la Commission a estimé qu'il était compréhensible que, en ce qui concernait les biens des communes dont le territoire avait été divisé par la nouvelle ligne frontière, les puissances alliées et associées autorisent, par le paragraphe 18 de l'annexe XIV susmentionnée, une dérogation au principe énoncé au paragraphe 1 de l'annexe XIV, et soient en outre mues par le respect des droits acquis. La Commission a poursuivi :

> La doctrine la plus autorisée, tout en reconnaissant que les effets des changements territoriaux sur les droits patrimoniaux sont déterminés, en premier lieu, par le traité qui a stipulé le retranchement et l'accroissement au détriment ou au profit d'un État, est de l'avis que le changement territorial devrait laisser subsister les droits patrimoniaux régulièrement acquis antérieurement au changement, et conseille toujours plus l'application de cette règle aussi aux droits patrimoniaux de communes ou d'autres collectivités faisant partie de l'État atteint par le changement territorial (voir les chapitres 3 et 4 de la résolution II adoptée par l'Institut de droit international à Sienne, dans sa session des 17-26 avril 1952 [18]) [19].

25. Bien qu'aucune question concernant les archives ou les documents n'ait été soulevée dans cette affaire, la Commission a posé les principes suivants :

> Des biens communaux, qui devront être ainsi répartis en application du paragraphe 18, il y a lieu d'exclure « les archives et tous les documents appropriés d'ordre administratif ou d'intérêt historique »; ces archives et ces documents, même s'ils appartiennent à une commune dont le territoire se trouve divisé par une frontière établie en vertu du Traité, passent à l'État dit successeur s'ils concernent le territoire cédé ou se rapportent à des biens transférés (par. 1 de l'annexe XIV); si ces conditions ne sont pas remplies, ils ne sont soumis ni au transfert du paragraphe 1, ni à la répartition du paragraphe 18, mais restent propriété de la commune, italienne. Ce qui est décisif, pour ces biens d'une catégorie spéciale, c'est le lien idéal avec un autre bien ou un territoire [20].

---

[18] *Annuaire de l'Institut de droit international, session de Sienne (avril 1952)* [Bâle], 1952, vol. 44, t. II, p. 471 et 472.

[19] *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIII, p. 516.

[20] *Ibid.*, p. 516 et 517.

RESPONSABILITÉ DES ÉTATS

[Point 4 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/233 *

Deuxième rapport sur la responsabilité des États, par M. Roberto Ago, rapporteur spécial

L'origine de la responsabilité internationale

[*Texte original en français*]
[*20 avril 1970*]

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes	*Pages*
INTRODUCTION	1-11	189
CHAPITRE PREMIER. — RÈGLES GÉNÉRALES	12-64	191
I. Le fait illicite international en tant que source de responsabilité	12-30	191
Article premier	30	199
II. Conditions de l'existence d'un fait illicite international	31-55	199
Article II	55	208
III. Capacité de commettre des faits illicites internationaux	56-64	208
Article III	64	211

* Incorporant le document A/CN.4/233/Corr.1.

Introduction

1. En présentant à la Commission du droit international, à sa vingt et unième session [1], son premier rapport sur la responsabilité internationale des États (A/CN.4/217 et Add.1 [2]), contenant un historique de l'œuvre accomplie jusqu'ici en ce qui concerne la codification de cette matière, le Rapporteur spécial avait souligné que son intention était de donner à la Commission une vue synthétique de l'œuvre déjà accomplie en la matière, pour qu'elle puisse se pencher sur le passé et en tirer des indications utiles aux fins de son travail futur — cela surtout afin d'éviter à l'avenir les obstacles qui, par le passé, avaient empêché la codification de ce chapitre du droit international.

2. Dans ce contexte, le Rapporteur spécial s'était particulièrement attaché à illustrer certaines des difficultés les plus graves que l'on rencontre lorsqu'on aborde le sujet de la responsabilité internationale et à mettre en évidence les causes de ces difficultés, telles qu'elles ressortent d'un examen des différentes tentatives de codification accomplies jusqu'ici sous les auspices d'organismes officiels, notamment de la SDN ou de l'Organisation des Nations Unies elle-même. A l'issue de cette analyse, le Rapporteur spécial avait rappelé les idées qui ont guidé la Commission du droit international à partir du moment où, ayant dû constater que ses efforts précédents avaient abouti à une impasse,

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. I, p. 111, 1011e séance.

[2] *Ibid.*, vol. II, p. 129. Au rapport étaient joints en annexe les textes les plus importants élaborés au cours de cette œuvre antérieure de codification. La Commission était saisie en outre de deux documents relatifs à la question de la responsabilité des États, publiés par le Secrétariat en 1964 : *a*) un document de travail contenant un résumé des débats pertinents dans divers organes des Nations Unies et des décisions y ayant fait suite (*Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II, p. 131, doc. A/CN.4/165); *b*) un résumé des décisions rendues par des tribunaux internationaux en matière de responsabilité des États (*ibid.*, p. 139, doc. A/CN.4/169). Chacun de ces deux documents comporte un supplément destiné à le mettre à jour : voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, doc. A/CN.4/209 et A/CN.4/208, respectivement.

elle a décidé de reprendre dans une nouvelle optique l'étude de la question de la responsabilité ; il avait résumé en particulier, les conclusions de méthode auxquelles a abouti la Sous-Commission sur la responsabilité des États, créée en 1962, et ensuite la Commission elle-même à ses quinzième (1963) et dix-neuvième (1967) sessions, conclusions sur la base desquelles elle s'est proposé de donner une nouvelle impulsion au travail de codification et d'essayer de le faire aboutir à des résultats positifs.

3. A la suite de cette présentation, la Commission du droit international a procédé à une discussion approfondie du premier rapport du Rapporteur spécial [3], à laquelle ont amplement pris part tous les membres de la Commission présents à la vingt et unième session. En répondant aux différentes interventions et en concluant les débats, le Rapporteur spécial en a esquissé la synthèse et, ce faisant, a pu constater l'existence d'une grande unité de conceptions au sein de la Commission à propos de la manière la plus appropriée de poursuivre le travail sur la responsabilité des États et à propos des critères qui doivent présider à l'élaboration des différentes parties du projet d'articles que la Commission se propose d'élaborer. Les conclusions de la Commission à ce sujet ont été ensuite énoncées dans le chapitre IV du rapport sur sa vingt et unième session [4], chapitre consacré précisément à la responsabilité des États. Il ressort des procès-verbaux que ces conclusions ont généralement été accueillies favorablement par les membres de la Sixième Commission de l'Assemblée générale, qui ont fait mention du problème de la responsabilité des États dans leurs commentaires sur le rapport de la Commission du droit international [5].

4. Les critères définis par la Commission, sur la base desquels le projet d'articles contenu dans le présent rapport a été rédigé, et dont s'inspireront également les rapports ultérieurs, peuvent se résumer dans les quelques points suivants.

5. (A) Se conformant au système qu'elle a toujours adopté jusqu'ici pour tous les sujets dont elle a abordé la codification, la Commission entend limiter pour le moment son étude en matière de responsabilité internationale aux questions de la responsabilité des États. Elle ne sous-estime pas pour autant l'importance de l'étude des questions relatives à la responsabilité de sujets de droit international autres que les États, mais l'exigence primordiale d'assurer la clarté de l'examen entrepris et le caractère organique de son projet l'amènent, de toute évidence, à différer l'étude de ces autres questions.

6. (B) Tout en reconnaissant l'importance, à côté des questions relatives à la responsabilité pour faits internationalement illicites, des questions qui touchent à la responsabilité découlant de l'accomplissement de certaines activités licites — et notamment de certaines activités dans les domaines spatial, nucléaire et autres —, la Commission est d'avis que cette deuxième catégorie de problèmes ne saurait être traitée en même temps que les premiers. Le fondement entièrement distinct de la responsabilité dite pour risque, la nature différente des règles qui la prévoient, ainsi que de son contenu et des formes qu'elle peut prendre, font qu'un examen simultané des deux sujets ne pourrait que rendre plus difficile la compréhension de l'un et de l'autre. La Commission procédera donc en premier lieu à l'examen de la question de la responsabilité des États pour faits illicites internationaux. Elle se propose d'examiner séparément la question de la responsabilité découlant de faits licites aussitôt que l'état d'avancement de son programme lui en donnera la possibilité.

7. (C) La Commission a été d'accord pour reconnaître la nécessité de concentrer son étude sur la détermination des principes qui régissent la responsabilité des États pour faits illicites internationaux, en maintenant une distinction rigoureuse entre cette tâche et celle qui consiste à définir les règles mettant à la charge des États les obligations dont la violation peut être cause de responsabilité. Une prise en considération des différentes catégories d'obligations que les États rencontrent en droit international, et notamment une distinction de ces obligations selon leur importance pour la communauté internationale, peut devoir entrer en ligne de compte comme un élément nécessaire d'appréciation de la gravité d'un fait internationalement illicite et comme un critère de détermination des conséquences qui doivent lui être rattachées. Mais cela ne doit pas faire perdre de vue le fait essentiel que définir une règle et le contenu de l'obligation qu'elle impose est une chose et établir si cette obligation a été violée et quelles doivent être les suites de cette violation en est une autre. Seul ce deuxième aspect fait partie du domaine propre de la responsabilité ; favoriser une confusion à cet égard serait élever un obstacle qui risquerait une fois de plus d'anéantir l'espoir de succès d'une codification de ce sujet.

8. (D) L'étude de la responsabilité internationale des États à laquelle la Commission doit se consacrer comprend deux grandes phases distinctes, dont la première concerne l'origine de la responsabilité internationale et la deuxième le contenu de cette responsabilité. Il s'agit, en premier lieu, de déterminer sur la base de quelles données et dans quelles circonstances on peut établir, à la charge d'un État, l'existence d'un fait illicite international, source, en tant que tel, d'une responsabilité internationale. Il s'agit, en deuxième lieu, de déterminer les conséquences que le droit international attache à un fait illicite international dans les diverses hypothèses, de manière à parvenir sur cette base à une définition du contenu, des formes et des degrés de la responsabilité. Une fois remplie cette double tâche essentielle, la Commission pourra décider de l'opportunité d'ajouter encore dans le même contexte une troisième partie, afin d'y examiner certains problèmes dits de « mise en œuvre » de la responsabilité internationale de l'État ainsi que les questions qui touchent au règlement des différends à propos de l'application des règles sur la responsabilité.

---

[3] *Ibid.*, vol. I, 1011e, 1012e, 1013e et 1036e séances.

[4] *Ibid.*, *1969*, vol. II, p. 242 et 243, doc. A/7610/Rev.1, par. 80 à 84.

[5] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Sixième Commission*, 1103e à 1111e et 1119e séances.

9. Ayant ainsi défini ces directives, la Commission est maintenant à même d'entamer, dans l'ordre, l'examen des diverses et nombreuses questions que pose l'ensemble du sujet. Le Rapporteur spécial se propose donc, dans la première phase du travail, de centrer son examen sur les conditions subjectives et objectives d'existence d'un fait internationalement illicite. La première tâche à remplir, apparemment limitée dans son objet, mais singulièrement délicate à cause des implications possibles, est celle de formuler les principes généraux de base : à cela précisément est consacré le présent rapport. Une fois que ces principes auront été établis, il s'agira de traiter de l'ensemble des questions qui concernent l'imputabilité à l'État, sujet de droit international, du comportement (action ou omission), dans des circonstances déterminées, de certaines personnes, certains groupes ou certaines entités. Il s'agira aussi d'établir dans quelles conditions l'action ou l'omission ainsi imputée à l'État peut être considérée comme constituant une infraction à une obligation juridique internationale et réunir ainsi les éléments constitutifs d'un fait illicite international, générateur, comme tel, d'une responsabilité de l'État sur le plan interétatique. A tout cela devra faire suite l'examen des questions qui se posent à propos des différentes circonstances dont la présence peut éventuellement faire exclure l'illicéité du comportement imputé à l'État : force majeure et cas fortuit, consentement de l'État lésé, exercice légitime d'une sanction, légitime défense, état de nécessité, etc. Après quoi l'on sera en mesure de passer à la deuxième phase des travaux : celle qui concerne le contenu, les formes et les degrés de la responsabilité internationale.

10. Conformément aux décisions prises à la vingt et unième session, les rapports qui suivront en la matière seront rédigés avec l'intention de fournir à la Commission une base pour l'élaboration d'un projet d'articles, et ce en vue de la conclusion éventuelle d'une convention internationale de codification. Il a paru opportun d'adopter dès le présent rapport la méthode suivante : à propos de chacun des points successivement mis à l'étude, on précisera les questions qui se posent, pour indiquer ensuite les divergences de vues qui se sont manifestées à leur égard et les solutions qu'elles ont reçues dans la réalité de la vie internationale. Il sera donc fait référence aux affaires les plus importantes qui se sont présentées dans la pratique diplomatique et dans la jurisprudence internationale. On pourra noter, à ce propos, une certaine disparité entre les diverses questions, due au fait que les précédents se trouvent être très nombreux sur certains points, tandis que sur d'autres ils sont plutôt rares. On rappellera aussi chaque fois les prises de position de la doctrine internationaliste, eu égard en particulier aux tendances les plus modernes qui se sont manifestées dans les différents pays. Toutefois, pour ne pas trop alourdir le rapport, on se limitera généralement à rappeler les opinions des auteurs, eux-mêmes très nombreux, qui ont traité spécifiquement des points en question [6]. A partir de ces exposés, le Rapporteur spécial indiquera les raisons qui, à son avis, militent en faveur d'une solution déterminée, et en conclusion figurera le texte du projet d'article que le Rapporteur spécial propose à la Commission comme base de discussion. Pour une plus claire intelligence du travail qui aura été accompli dans la première phase de l'étude, on placera à la fin la reproduction de l'ensemble des articles proposés.

11. Une dernière remarque paraît opportune. La responsabilité est très différente, dans ses aspects, des autres sujets qui ont fait jusqu'ici l'objet de l'œuvre de codification de la Commission. Celle-ci s'est normalement consacrée, dans ses projets précédents, à la définition des règles du droit international qui, dans un secteur ou dans un autre des relations interétatiques, imposent aux États des obligations déterminées et qui, en un certain sens, peuvent se définir comme « primaires » — cela par opposition aux autres règles, qui couvrent précisément le domaine de la responsabilité et qui peuvent se définir comme « secondaires » en tant qu'elles s'attachent à déterminer les conséquences d'un manquement aux obligations établies par les premières. Or, la définition des règles de la première catégorie exige souvent la formulation d'articles fort nombreux, lesquels n'appellent pas tous nécessairement des commentaires très étendus. La responsabilité, par contre, est faite de relativement peu de principes et qui demandent souvent à être formulés d'une manière très synthétique. Mais la brièveté possible de la formule est loin d'être un indice de simplicité de la matière couverte. Bien au contraire, sur chaque point il se pose parfois une foule de questions complexes qui demandent toutes à être examinées, car elles ont une incidence sur la formule à employer. On ne doit donc pas s'étonner de voir, dans le présent rapport, des développements très étendus, où l'on touche à toute une série de problèmes, précéder la présentation d'articles peu nombreux et tenant en quelques lignes.

Chapitre premier

Règles générales

I. — Le fait illicite international en tant que source de responsabilité

12. L'un des principes les plus profondément ancrés dans la doctrine du droit international, l'un des mieux confirmés par la pratique des États et par la jurisprudence, est le principe selon lequel tout comportement d'un État qualifié par le droit international de fait juridiquement illicite entraîne, en droit international, une responsabilité dudit État. En d'autres termes, chaque fois qu'un État se rend coupable envers un autre État d'un fait internationalement illicite, la responsabilité internationale — ainsi que l'a rappelé la Cour permanente de Justice internationale dans son arrêt relatif à l'*Affaire des phosphates du Maroc* [7] — s'établit

[6] Le Rapporteur spécial se propose de fournir à la Commission un document séparé contenant une bibliographie aussi complète que possible et mise à jour sur le sujet de la responsabilité internationale.

[7] Affaire des phosphates du Maroc (exceptions préliminaires), 14 juin 1938, *C.P.J.I.*, série A/B, n° 74, p. 28.

« directement dans le plan des relations entre ces États ». Et aucun État, selon les termes employés par la Commission de conciliation italo-américaine instituée en exécution de l'article 83 du Traité de paix du 10 février 1947 [8], « ne peut échapper à la responsabilité qui naît de l'exercice d'une action illicite du point de vue des principes généraux du droit international [9] ».

13. Une justification de l'existence de cette règle fondamentale a été le plus souvent trouvée dans l'existence même d'un ordre juridique international et dans le caractère *juridique* des obligations qu'il impose à ses sujets [10]. Il est évident, en effet, que si l'on voulait, comme l'ont fait jadis certains partisans de l'étatisme absolu, nier l'idée d'une responsabilité des États parce que prétendument contradictoire avec l'idée de souveraineté, on serait forcément amené à nier l'existence d'un ordre juridique international. Le Gouvernement suisse l'a indiqué dans sa réponse au point II de la demande d'informations adressée aux gouvernements par le Comité préparatoire de la Conférence pour la codification du droit international de 1930 :

> « Le fondement même de la responsabilité réciproque des États réside dans l'existence même d'un ordre juridique international et dans la nécessité où les États se trouvent d'*observer* certaines règles de conduite dans leurs rapports mutuels [11]. »

D'autres préfèrent penser que la responsabilité des États procéderait, dans l'ordre international, du fait que les États se reconnaissent mutuellement comme souverains. La règle qui la prévoit serait donc le corollaire nécessaire de l'égalité des États [12]. Quelle qu'en doive être la justification, toutefois, ce qu'il importe de relever ici, c'est que la règle fondamentale dont il s'agit, en dépit de quelques variations de formulation, est expressément reconnue ou du moins clairement présupposée par une doctrine et une pratique unanimes [13].

14. En ce qui concerne la signification et la portée de la corrélation ainsi établie entre fait illicite et responsabilité, Grotius, déjà, avait remarqué qu'en droit des gens aussi le *maleficium* est une source autonome d'obligations juridiques [14]. Traduit en termes de technique juridique moderne, cela revient à dire que les faits internationalement illicites des États donnent naissance à des rapports juridiques internationaux nouveaux, caractérisés par des situations juridiques subjectives distinctes par rapport à celles qui existaient avant que les faits en question ne se produisent. Le caractère de nouveauté des relations juridiques interétatiques qui s'établissent à la suite d'un fait illicite international a été mis en évidence aussi bien par des juristes devenus désormais classiques [15] que par les auteurs d'ouvrages récemment parus [16].

---

[8] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 49, p. 50.

[9] Affaire Armstrong Cork Company, 22 octobre 1953 (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XIV [publication des Nations Unies, numéro de vente : 65.V.4], p. 163).

[10] Voir, parmi les auteurs d'ouvrages restés classiques en la matière, D. Anzilotti, *Teoria generale della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale*, Florence, F. Lumachi, 1902, réimprimé dans *Scritti di diritto internazionale pubblico*, Padoue, CEDAM, 1956, vol. II, t. 1er, p. 25 et 62, et *Corso di diritto internazionale*, Padoue, CEDAM, 1955, 4e éd., vol. I, p. 384; P. Schoen, « Die völkerrechtliche Haftung der Staaten aus unerlaubten Handlungen », *Zeitschrift für Völkerrecht*, Breslau, J. U. Kern's Verlag (Max Müller), 1917, Ergänzungsheft 2, Bd. X, p. 16; K. Strupp, « Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch des Völkerrechts*, Stuttgart, Verlag von K. Kohlhammer, 1920, Bd. III, 1er abt., p. 4 et suiv.

Parmi les affirmations récentes de ce principe, il y a lieu de rappeler celle, très efficace, de A. Verdross, dans *Völkerrecht*, Vienne, Springer Verlag, 1964, 5e éd., p. 373 : « Eine Leugnung dieses Grundsatzes würde das VR zerstören, da mit der Verneinung der Verantwortlichkeit für begangenes Unrecht auch die Pflicht der Staaten, sich völkerrechtsgemäss zu verhalten, aufgehoben würde. » [La négation de ce principe réduirait le droit international à néant étant donné qu'en niant la responsabilité pour acte illicite, on nierait également l'obligation des États de se comporter conformément au droit international.] (traduction du Secrétariat de l'ONU).

[11] SDN, Conférence pour la codification du droit international, *Bases de discussion établies par le Comité préparatoire à l'intention de la Conférence, t. III : Responsabilité des États en ce qui concerne les dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers* (C.75.M.69.1929.V), p. 24. La réponse du Gouvernement suisse était basée sur une citation d'Anzilotti.

[12] Ainsi Ch. de Visscher, « La responsabilité des États », *Bibliotheca Visseriana*, Leyde, E. J. Brill, édit., 1924, t. II, p. 90. Voir aussi C. Eagleton, *The Responsibility of States in International Law*, New York, New York University Press, 1928, p. 5 et 6.

L'idée que la base juridique de la responsabilité internationale se trouve dans « la reconnaissance d'une unité politique comme membre de la communauté de droit international » était énoncée au point II de la demande d'informations adressée aux gouvernements par le Comité préparatoire de la Conférence de 1930. Certains gouvernements exprimèrent toutefois des critiques à l'égard de cette idée (SDN, *Bases de discussion...* [*op. cit.*], p. 20 à 24).

[13] La conviction de l'existence de la règle générale qui rattache une responsabilité à tout fait illicite international d'un État était clairement exprimée au point II de la demande d'informations déjà citée du Comité préparatoire de la Conférence de 1930. La même conviction se dégage de la généralité des réponses données par les gouvernements. La Troisième Commission de la Conférence devait d'ailleurs approuver à l'unanimité l'article 1er, en vertu duquel

> « Tout manquement aux obligations internationales d'un État du fait de ses organes, qui cause un dommage à la personne ou aux biens d'un étranger sur le territoire de cet État, entraîne la responsabilité internationale de celui-ci. » (voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 226, doc. A/CN.4/96, annexe 3).

Parmi les projets de codification émanant d'institutions privées, le projet de convention préparé en 1961 par l'Université Harvard indique à titre de « principe de base » en matière de responsabilité des États la règle que « l'État est *responsable, sur le plan international*, de tout acte ou omission qui, au regard du droit international, constitue une faute » (c'est le Rapporteur spécial qui souligne). [Harvard Law School, projet de convention sur la responsabilité internationale des États pour dommages aux étrangers, art. 1er (voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 147, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe VII).]

[14] H. Grotius, *De Jure Belli ac Pacis Libri Tres*, Amsterdam, MDCCXX, lib. II, cap. XVII, p. 462 et suiv.

[15] D. Anzilotti, *Corso di diritto internazionale (op. cit.)*, p. 385 : « Al fatto illecito, cioè, in generale parlando, alla violazione di un dovere internazionale, si collega così il sorgere di un nuovo rapporto giuridico, tra lo Stato al quale è imputabile il fatto di cui si tratta [...] e lo Stato verso cui sussisteva il dovere inadempiuto. » [Au fait illicite, c'est-à-dire, généralement parlant, à la violation d'une obligation internationale correspond ainsi l'apparition d'un nouveau rapport juridique entre l'État auquel est imputable le fait en question [...] et l'État envers lequel existait l'obligation méconnue.] (traduction du Secrétariat de l'ONU).

[16] W. Wengler, *Völkerrecht*, Berlin, Springer Verlag, 1964, Bd. 1, p. 499 : « Völkerrechtliche Unrechtsfolgen in Gestalt der Ent-

(Suite de la note p. 193.)

15. Cette reconnaissance unanime du principe n'empêche pas que des divergences sérieuses se manifestent à propos de la définition des rapports juridiques qui naissent d'un fait illicite international et des situations juridiques qui interviennent dans ces rapports. Une conception que l'on peut considérer comme classique dans la doctrine du droit international — et qui part de certaines prémisses théoriques, encore qu'elle puisse trouver de solides appuis dans la jurisprudence et dans la pratique des États — décrit les relations juridiques qui naissent d'un fait illicite international sous une seule et unique forme : celle d'un rapport bilatéral de nature obligatoire s'instaurant entre l'État auteur du fait en question et l'État lésé, rapport qui oppose, corrélativement, l'obligation du premier de réparer — au sens large de ce terme, bien entendu — au droit subjectif du second d'exiger cette réparation [17]. Dans une société comme la société internationale, où les rapports entre les États et la société en tant que telle ne sont pas des relations juridiquement organisées, la naissance d'un rapport obligatoire de cette nature serait le seul effet pouvant être rattaché au fait illicite [18].

16. Dans le cadre de cette façon de voir, on n'admet pas la possibilité d'une véritable sanction que l'État

(Suite de la note 16.)
stehung neuer konkreter Rechtspflichten, die durchweg den Völkerrechtverletzer direkt oder indirekt schlechter stellen sollen, als dies vorher der Fall war, liegen durchweg vor (...) » [Il est certain que les conséquences d'un fait internationalement illicite se présentant sous la forme de la naissance de nouvelles obligations juridiques concrètes visent toujours, directement ou indirectement, à placer l'auteur de la violation du droit international dans une situation plus défavorable que celle qui existait auparavant (...)]. G. I. Tunkin, *Droit international public - Problèmes théoriques*, Paris, A. Pédone, 1965, p. 220 : « La violation par l'État du droit international engendre certains rapports juridiques », et *Teoria mejdounarodnogo prava*, Moscou, 1970, p. 470 : « Narouchenié gosoudartsvom mejdounarodnogo prava porojdaet oprédélennié pravavogo otnochenia » [La violation par l'État du droit international donne naissance à la définition de rapports juridiques]. E. Jiménez de Aréchaga, *International Responsibility - Manual of Public International Law*, éd. par Sørensen, Londres, 1968, n° 9, p. 533 : « Whenever a duty established by any rule of international law has been breached by act or omission, a new legal relationship automatically comes into existence. » [Chaque fois qu'il y a manquement, par action ou par omission, à une obligation établie par une règle du droit international, un nouveau rapport juridique s'établit automatiquement.] (traduction du Secrétariat de l'ONU).

[17] L'Article 36 du Statut de la Cour internationale de Justice, qui reproduit telle quelle, sur ce point, la disposition correspondante du Statut de la Cour permanente de justice internationale, prévoit que la Cour peut avoir compétence, à propos d'un fait illicite international, uniquement pour établir la réalité d'un tel fait et pour déterminer la nature et l'étendue de la réparation due. Sur cette base, le fait d'avoir eu un comportement illicite du point de vue du droit international a été jugé par la Cour permanente de Justice internationale comme ayant pour conséquence le devoir de l'État de réparer le dommage causé, et ce déjà dans l'arrêt n° 1 du 17 août 1923, relatif à l'Affaire du vapeur *Wimbledon* (*C.P.J.I.*, série A, n° 1, p. 30 et 33). La même Cour a défini plus tard son attitude de principe à ce sujet dans ses arrêts n° 8 du 26 juillet 1927 (compétence) et n° 13 du 13 septembre 1928 (fond) à propos de l'Affaire relative à l'usine de Chorzów (*C.P.J.I.*, série A, n° 9, p. 21, et n° 17, p. 29). Dans le deuxième de ces arrêts, elle a indiqué que « c'est un principe de droit international, voire une conception générale du droit, que toute violation d'un engagement comporte l'obligation de réparer [...] ». La Cour internationale de Justice a réaffirmé expressément le principe énoncé par la Cour permanente dans son avis consultatif du 11 avril 1949 sur la Réparation des dommages subis au service des Nations Unies (*C.I.J. Recueil 1949*, p. 184). Elle en a fait également application dans son arrêt du 9 avril 1949 dans l'Affaire du détroit de Corfou (*ibid.*, p. 23).

Dans la jurisprudence arbitrale, l'idée que tout comportement internationalement illicite fait naître d'une manière uniforme un rapport juridique entre l'État coupable et l'État lésé, rapport caractérisé par le droit de ce dernier à demander une réparation adéquate, a été énoncée bien des fois. Qu'il suffise de rappeler, à ce propos, la décision de l'arbitre M. Huber, en date du 1er mai 1925, dans l'Affaire des réclamations britanniques dans la zone espagnole du Maroc (Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II [publication des Nations Unies, numéro de vente : 1949.V.1], p. 641), et la décision déjà citée du 22 octobre 1953 de la Commission de conciliation italo-américaine dans l'Affaire Armstrong Cork Company (*ibid.*, vol. XIV [numéro de vente : 65.V.4], p. 163), où, en citant l'opinion de Strupp, la Commission caractérise les actions illicites comme « produisant la responsabilité de ceux qui les accomplissent et autorisant l'État qui a subi ou dont les sujets ont subi un dommage à demander réparation ».

Quant à la pratique des États, il y a lieu de mentionner avant tout le fait que l'article 3 de la IVe Convention de La Haye de 1907 sur les lois et les coutumes de la guerre sur terre prévoyait que le belligérant qui violerait les dispositions du Règlement serait « tenu à indemnité s'il y a lieu ». L'article 12 de la Convention de Genève de 1949 relative au traitement des prisonniers de guerre (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, p. 147) prévoit la responsabilité de l'État, mais n'indique pas comment se traduit cette responsabilité. Toujours à ce propos, on peut aussi rappeler une fois de plus, par rapport au secteur particulier de la responsabilité internationale pour dommages aux étrangers, le consentement général exprimé sur le point II de la demande d'informations adressée aux États par le Comité préparatoire de la Conférence de codification de 1930, aux termes duquel « un État qui manquerait de se conformer à cette obligation [...] engagerait sa responsabilité et devrait réparation en la forme qui pourrait être appropriée » (SDN, *Bases de discussion...* [*op. cit.*],p. 20, et *Supplément au tome III* [C.75(a).M.69(a).1929.V]). Selon l'article III adopté en première lecture par la Troisième Commission de la Conférence, « la responsabilité internationale de l'État comporte le devoir de réparer le dommage subi [...] » (voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 226, doc. A/CN.4/96, annexe 3).

Il est à remarquer, toutefois, que si la jurisprudence internationale et la pratique des États permettent sans aucun doute d'établir la conclusion que le droit international général fait naître du fait illicite international l'obligation pour l'État coupable de réparer, ce serait par contre solliciter la signification de cette jurisprudence et de cette pratique que de vouloir en tirer aussi la conclusion que la naissance d'une telle obligation serait nécessairement la seule conséquence rattachée par le droit international général à un fait internationalement illicite. En réalité, cette idée a son origine dans une conception déterminée de l'ordre juridique en général, et de l'ordre juridique international en particulier.

[18] C'est la théorie bien connue d'Anzilotti (*Teoria generale...* [*op. cit.*], p. 62 et suiv., 81 et 82; *La responsabilité internationale des États à raison des dommages soufferts par des étrangers*, Paris, A. Pédone, 1906, réimprimé dans *Scritti...* [*op. cit.*], p. 161 ; *Corso...* [*op. cit.*], p. 385 et 386). Une façon de voir analogue est défendue dans des ouvrages spécifiquement consacrés à la matière quoique, en partie, déjà quelque peu anciens (P. Schoen, *op. cit.*, p. 22, 122 et 123; K. Strupp, « Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch...* [*op. cit.*], p. 217; Ch. de Visscher, *op. cit.*, p. 115 et 116; C. Eagleton, *op. cit.*, p. 182; R. Laïs, « Die Rechtsfolgen völkerrechtlicher Delikte », Institut für internationales Recht an der Universität Kiel, *Erste Reihe Vorträge und Einzelschriften*, Berlin, Verlag von Georg Stilke, 1932, Heft 18, p. 19 et 20; etc.), mais on la retrouve aussi, avec les différences normales d'auteur à auteur, dans des traités et des monographies récemment parus, comme ceux de G. Schwarzenberger, *International Law*, Londres, Stevens and Sons Ltd, 1957, 3e éd., vol. 1, p. 568 et suiv.; de A. Schüle, « Völkerrechtliches Delikt », *Wörterbuch des Völkerrechts*, Berlin, Walter de Gruyter und Co., 1960, 2e éd., Bd. I, p. 337 et suiv.; de D. P. O'Connell, *International Law*, Londres, Stevens and Sons Ltd, 1965, vol. II, p. 1019 et suiv.; et de E. Jiménez de Aréchaga, *International Responsibility... (op. cit.)*, p. 533, 564 et suiv.

lésé lui-même ou, éventuellement, un sujet tiers, auraient la faculté d'infliger à l'État auteur du délit. Si l'on conçoit que l'applicabilité d'un acte de contrainte puisse découler d'un fait illicite, c'est seulement en tant que moyen d'exécution forcée, visant, comme tel, à assurer par la contrainte que l'État récalcitrant exécute ses obligations, mais non pas en tant que « sanction » au sens propre du terme, c'est-à-dire ayant une finalité répressive [19]. La responsabilité internationale, en conclusion, serait caractérisée par l'unité du rapport juridique découlant d'un fait illicite [20] : un rapport obligatoire dans lequel, à des aspects de nature réintégrative ou compensatoire pourraient se joindre des aspects afflictifs, sans toutefois que cette distinction soit aisée et sans qu'elle revête un intérêt autre que théorique [21].

17. Une autre façon de voir, avancée par certains auteurs sur un fondement essentiellement théorique, aboutit à une position presque diamétralement opposée à celle que l'on vient de décrire, et ce en dépit du fait qu'elle maintient elle aussi, quoique d'une manière entièrement différente, l'idée d'un rapport juridique unique qui découlerait du fait illicite et rentrerait ainsi dans la notion de responsabilité. En partant de l'idée de l'ordre juridique comme ordre de contrainte, cette conception voit précisément dans un acte de contrainte non seulement l'unique forme possible de sanction, mais aussi la seule conséquence juridique découlant directement du fait illicite. L'obligation de réparer ne serait — dans aucun système de droit, d'ailleurs — autre chose qu'un devoir subsidiaire, inséré entre le fait illicite et l'application de l'acte de contrainte, en droit interne par la loi et en droit international par un accord éventuel entre l'État coupable et l'État lésé. Le droit international général ne rattacherait donc au fait illicite la naissance d'aucun rapport de nature obligatoire entre l'État coupable et l'État lésé, mais autoriserait ce dernier à réagir au fait illicite du premier en lui appliquant une sanction, et cela au sens propre de ce terme [22].

---

[19] Il s'ensuit que lorsque les partisans de cette conception traitent, par exemple, dans le droit international général, d'une institution telle que les représailles — qu'elles soient pacifiques ou armées —, ils ont tendance à y voir non pas une forme de sanction pouvant avoir, en tant que telle, une finalité propre d'affliction et de répression (comme pourtant l'indique si bien le terme anglais *retaliation*), mais uniquement un moyen de contrainte utilisé aux fins d'obtenir l'exécution ou le rétablissement du droit lésé, ou encore la réparation du préjudice subi. Voir, par exemple, K. Strupp, « Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch... (op. cit.)*, p. 195 et suiv., et *Éléments du droit international public : universel, européen et américain*, Paris, Les Éditions internationales, 1930, vol. I, p. 345; Ch. de Visscher, *op. cit.*, p. 117; et G. Balladore Pallieri, « Gli effetti dell'atto illecito internazionale », *Rivista di Diritto Pubblico - La Giustizia Amministrativa*, Rome, janvier 1931-IX, fasc. 1, p. 64 et suiv.

[20] P. Reuter (« Principes de droit international public », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1961-II*, Leyde, Sijthoff, 1962, p. 584 et suiv.) met bien en lumière cet aspect de la théorie, qu'il appelle l' « unité de la théorie de la responsabilité ». Pour lui, « l'absence d'une distinction entre la responsabilité pénale et la responsabilité civile n'est en droit international que la conséquence de l'absence d'autorité ayant pour fonction propre de défendre les intérêts communs ».

[21] L'unité de la théorie qui voit dans la naissance d'un rapport de nature obligatoire la conséquence unique du fait illicite international n'est pas affectée par le fait que certains auteurs parlent d'un aspect pénal de la responsabilité à propos des caractères particuliers que prend parfois le contenu de l'obligation que doit remplir l'État auteur du comportement illicite et que l'on désigne sous le nom de « satisfaction ». En réalité, on emploie là un terme distinct pour distinguer une forme de réparation morale par rapport à une réparation ayant un contenu essentiellement économique. Sur ce point, voir P.-A. Bissonnette, *La satisfaction comme mode de réparation en droit international* (thèse présentée à l'université de Genève), 1952.

De même, l'unité de la théorie en question n'est pas atteinte par l'assertion que certains auteurs font — non sans rencontrer une forte opposition — de la possibilité que l'obligation qui surgit à la charge de l'État coupable d'un fait illicite comprenne aussi ce qu'on appelle des « penal damages ». Par ce terme, on entend désigner le caractère de vraie et propre peine pécuniaire que semblent revêtir certaines indemnisations demandées et parfois accordées. Parmi les auteurs qui partagent cette idée, voir J. H. Ralston, *The Law and Procedure of International Tribunals*, Stanford (Calif.), Stanford University Press, 1926, p. 267 et suiv.; E. M. Borchard, *The Diplomatic Protection of Citizens Abroad* ou *The Law of International Claims*, New York, The Banks Law Publishing Co., 1928, p. 419; C. Eagleton, « Measure of Damages in International Law », *Yale Law Journal*, New Haven (Conn.), Yale Law Journal Company, Inc., vol. XXXIX, novembre 1929, n° 1, p. 61, et « International Organization and the Law of Responsibility », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1950-I*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1951, p. 379 et 380; Briggs, « The Punitive Nature of Damages in International Law and State Responsibility... », *Essays in Political Science in honour of W. W. Willoughby*, 1937, p. 339 et suiv.; L. Oppenheim, *International Law : A Treatise*, 8e éd. [Lauterpacht], Londres, Longmans, Green and Co., 1955, vol. I, p. 354 et 355; P. Guggenheim, *Traité de droit international public*, Genève, Librairie de l'Université, Georg et Cie S.A., 1954, t. II, p. 81; D. P. O'Connell, *op. cit.*, p. 1205 et suiv. L'idée d'attribuer à ces formes de « damages » un « but franchement répressif » et un caractère de châtiment avait été suivie par F. V. García Amador dans son premier rapport à la Commission du droit international sur la responsabilité des États (*Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 184 et suiv., doc. A/CN.4/96, par. 49 et suiv.), dans son cours « State Responsibility : Some New Problems » (*Recueil des cours..., 1958-II*, Leyde, Sijthoff, 1959, p. 396 et 397), et dans son sixième rapport à la Commission (*Annuaire de la Commission du droit international, 1961*, vol. II, p. 37 et suiv., doc. A/CN.4/134 et Add.1, par. 140 et suiv.). Critique à l'égard des prétendus « *punitive damages* », quoique plutôt nuancée, est la position de C. Th. Eustathiades (« Les sujets du droit international et la responsabilité internationale - Nouvelles tendances », *Recueil des cours..., 1953-III*, Leyde, Sijthoff, 1955, p. 434 et 435). Pour la thèse selon laquelle le droit international n'admet pas de « penal damages », voir B. Cheng, *General Principles of Law as applied by International Courts and Tribunals*, Londres, Stevens and Sons Ltd, 1953, p. 234 et 235.

[22] Cette thèse a été progressivement développée par H. Kelsen : « Unrecht und Unrechtsfolge im Völkerrecht », *Zeitschrift für öffentliches Recht*, Vienne, von Julius Springer, 1932, Bd. XII, Heft 1, p. 545 et 546, et 568 et 569; *Principles of International Law*, New York, Holt, Reinehart and Winston, Inc., 1966, 2e éd., p. 18 et 19; et « Théorie du droit international public », *Recueil des cours..., 1953-III*, Leyde, Sijthoff, 1955, p. 19 et suiv., 29 et suiv. Les sanctions prévues par le droit international général classique sont, suivant Kelsen, les représailles et la guerre. Pour lui, l'État qui applique la sanction agirait en tant qu'organe d'une communauté internationale décentralisée. La Charte des Nations Unies, par contre, prévoit, de l'avis de Kelsen, le monopole de la force au profit de l'Organisation. La thèse avancée par Kelsen a été reprise intégralement par A. Carlebach (*Le problème de la faute et sa place dans la norme du droit international*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962, p. 2 et suiv.). P. Guggenheim (*op. cit.*, p. 63) se prononce lui aussi en principe dans le même sens, mais avec beaucoup plus d'adhérence à la réalité. Pour cet auteur aussi, l'obligation de réparer n'est pas la « sanction » du délit et n'est pas non plus la conséquence prévue par le droit international général pour un fait illicite. La réparation serait une obligation à convenir par traité particulier. Toutefois,

(Suite de la note p. 195.)

18. Il est, enfin, une troisième conception qui, sans se rallier ni à l'une ni à l'autre des deux autres positions extrêmes, reconnaît ce qu'il y a de fondé dans chacune d'elles, tout en faisant ressortir en même temps qu'elles ne donnent qu'une description partielle et incomplète des conséquences du fait illicite telles qu'elles se manifestent dans la réalité de la vie internationale. Partant, cette manière de voir s'éloigne des deux précédentes pour mettre en évidence que, dans tout système de droit, le fait illicite est susceptible de donner lieu non pas à un type unique de rapports juridiques, mais à une double forme de rapports, caractérisés chacun par des situations juridiques différentes des sujets qui y interviennent. Pour ce qui concerne, en particulier, l'ordre juridique international, il rattache, lui aussi, en principe, à un fait illicite international le même genre de conséquences que celles qu'un ordre juridique interne rattache en général à un fait de cette nature. Ce sont des conséquences distinctes qui reviennent, selon les cas, soit à conférer au sujet dont les droits ont été violés par le fait illicite le droit subjectif d'exiger de l'auteur de ce fait une réparation, toujours au sens étendu de ce terme, soit à attribuer à ce même sujet ou, éventuellement, à un sujet tiers la faculté d'infliger une sanction au sujet qui a eu un comportement illicite. Dans le premier cas, c'est le sujet auteur du comportement illicite qui *doit* agir pour en effacer les conséquences; dans le deuxième, c'est le sujet lésé par le fait illicite qui *peut* agir pour en châtier l'auteur. Car par « sanction » l'on veut entendre ici l'application d'une mesure qui, tout en n'étant pas nécessairement un acte de contrainte et n'impliquant pas nécessairement l'emploi de la force, est néanmoins caractérisée par le fait d'avoir — en partie du moins — pour finalité d'infliger un châtiment. Une telle finalité ne s'identifie donc pas avec la recherche coercitive de l'exécution de l'obligation, ou bien de la réintégration du droit lésé ou du dédommagement [23].

19. Il est donc évident, pour ceux qui adoptent cette conception, qu'il est exact de qualifier de « droit subjectif » la situation juridique particulière du sujet lésé consistant à pouvoir légitimement exiger une réparation : cette situation juridique fait logiquement pendant à l'obligation mise à la charge de l'auteur du fait illicite. Par contre, il n'en est pas ainsi de l'autre situation juridique, consistant à pouvoir légitimement appliquer une sanction, et que l'on qualifierait plutôt de « faculté juridique ». Dans le premier cas, c'est un rapport juridique nouveau, de nature obligatoire, qui s'instaure à la suite du fait illicite; dans le deuxième cas, c'est une relation nouvelle, elle aussi, mais ayant évidemment une nature différente. Pour autant donc que l'on parle d'un fait illicite international comme d'un fait donnant lieu en droit à une responsabilité internationale, on doit entendre par le terme synthétique de responsabilité (toujours selon cette manière de voir) la situation d'un sujet de droit international devant faire face soit au droit qu'a un autre sujet d'exiger de lui une réparation, soit à la faculté que possède un autre sujet de lui infliger une sanction — et ce, au sens que l'on vient de donner à ces termes [24].

20. La position de principe que l'on vient de mentionner revient en dernière analyse à faire un rapprochement entre la réaction de l'ordre juridique international en présence d'un fait illicite et celle des autres ordres juridiques — en reconnaissant toutefois qu'en droit international il ne s'est pas établi comme en droit interne, de distinction nette entre les actes de contrainte selon qu'ils ont une finalité de sanction proprement dite ou que leur but est d'imposer par la force à l'auteur du fait illicite l'exécution de ses obligations. Ces deux aspects, encore que théoriquement distincts et nettement identifiables dans certaines hypothèses concrètes, se trouvent souvent réunis et confondus dans une même action. De même, les tenants de cette conception cons-

(Suite de la note 22.)
en se séparant sur ce point de l'opinion de Kelsen, Guggenheim considère comme obligatoire, pour l'État, de présenter sa réclamation avant de recourir à des mesures coercitives telles que la guerre ou les représailles. Il est à remarquer aussi que pour cet auteur — et aussi, soit dit en passant, pour Kelsen — les actes coercitifs du droit international ne pourraient pas être considérés comme des « peines » au sens du droit pénal, car il leur manque pour cela le caractère « rétributif et préventif » et parce qu'ils ne se distinguent pas de l'exécution forcée (*ibid.*, p. 83).

[23] Sur l'existence, en droit international, de sanctions proprement dites (en entendant par ce terme des actes répressifs dotés, dans ce sens, d'un caractère indéniablement pénal), voir en particulier R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours..., 1939-II*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1947, p. 527 et suiv.; L. Oppenheim, *op. cit.*, p. 356 et suiv.; C. Th. Eustathiades, « Les sujets... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 442 et suiv., p. 448 et 449; G. Morelli, *Nozioni di diritto internazionale*, Padoue, CEDAM, 1967, 7e éd., p. 363. G. I. Tunkin (*Droit international...* [*op. cit.*], p. 202 et suiv., « Alcuni nuovi problemi della responsabilità dello Stato nel diritto internazionale », Istituto di Diritto Internazionale e Straniero della Università di Milano, *Comunicazioni e Studi*, Milan, A. Giuffrè, 1963, t. XI (1960-1962), p. 16 et suiv., et *Teoria...* [*op. cit.*], p. 447 et suiv.) critique l'idée d'une responsabilité pénale de l'État telle qu'elle ressortait de certains ouvrages de Pella et d'autres, et suit, sur ce point, l'opinion de A. N. Trainin (*Zachtchita mira i borba c prestoupleniyami protiv tchelovetchestva*, Moscou, Izdatelstvo Akademii Naouk, 1956, p. 41 et suiv.). Toutefois, Tunkin (*Droit international...* [*op. cit.*], p. 224 et suiv., « Alcuni nuovi problemi... », *Communicazioni e Studi* [*op. cit.*], p. 45 et suiv., et *Teoria...* [*op. cit.*], p. 476 et suiv.) distingue nettement, à propos des relations juridiques qui résultent du fait illicite international d'une part les sanctions et, de l'autre, la simple obligation de réparer le préjudice, et il critique sévèrement l'ancienne théorie qui ignorait les sanctions. Sur cette base, il accepte, non sans quelques réserves, de parler d'une responsabilité « matérielle » et d'une responsabilité « politique », pour désigner les deux formes de conséquences possibles d'un fait illicite. A ce point, donc, on peut constater que l'opinion de Tunkin se rapproche beaucoup de celle qui est indiquée ici et que la question de l'existence ou de l'inexistence d'une responsabilité internationale de caractère pénal devient une simple question de terminologie.

[24] Cette conception a été formulée par l'auteur du présent rapport dès ses premières études sur la responsabilité internationale. Voir R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 426 et 427, 524 et suiv. La même conception est défendue par C. Th. Eustathiades (« Les sujets... », *Recueil des cours...* [*op. cit.*], p. 429 et suiv.), par A. P. Sereni (*Diritto internazionale*, Milan, A. Giuffrè, 1962, t. III, p. 1541 et 1542), et par G. Morelli (*op. cit.*, p. 356 et suiv., 361 et suiv.). Des opinions qui, dans leur substance, se rapprochent de celle dont on parle se retrouvent chez L. Oppenheim (*op. cit.*, p. 356 et suiv.), A. Verdross (*op. cit.*, p. 398 et suiv., 424 et suiv., 647 et suiv.), G. Dahm (*Völkerrecht*, Stuttgart, W. Kohlhammer Verlag, 1961, Bd. III, p. 265 et suiv.), W. Wengler (*op. cit.*, p. 499 et suiv., et 503), et D. B. Levin (*Otvetstvennost gossoudarstv v sovremennom mejdounarodnom prave*, Moscou, Izdatelstvo Mezhdounarodnye otnocheniya, 1966, p. 9 et 10).

tatent eux aussi que le droit international — à cause de la nature propre de la société internationale et de ses sujets plutôt qu'en raison d'un prétendu et inexistant caractère primitif du droit international — n'a pas élaboré de distinction entre délit civil et délit pénal qui soit comparable à celle qu'a établie le droit interne [25].

21. Il n'est donc pas facile d'individualiser des catégories bien précises de faits illicites donnant lieu, les uns au seul « droit » de l'État lésé d'exiger de l'État coupable une réparation et les autres, en même temps, à la « faculté juridique » d'appliquer à cet État une sanction. Ce que l'on peut dire, c'est que le droit international moderne a été marqué par une évolution tendant à exclure progressivement la faculté de recourir à des mesures de contrainte en tant que réaction à des faits illicites moins graves et surtout purement économiques; plus généralement, on doit reconnaître aussi une tendance manifeste à limiter la faculté de l'État lésé de recourir unilatéralement à l'application de sanctions [26]. Ce qui semble aussi se dégager clairement de la pratique des États, c'est l'existence d'un ordre de priorité entre les deux conséquences possibles d'un fait internationalement illicite, dans le sens que la demande de réparation doit, en règle générale, précéder l'application d'une sanction, même là où ce recours à une sanction serait en principe admis [27]. L'offre par l'État coupable d'une réparation adéquate — c'est-à-dire tendant à effacer dans la mesure du possible les conséquences du comportement illicite — doit normalement lui permettre d'éviter la sanction. Ce principe n'empêche pas, bien entendu, de reconnaître qu'il peut y avoir des cas exceptionnels dans lesquels la faculté de réagir en présence d'un fait internationalement illicite par l'application d'une sanction doit nécessairement pouvoir être utilisée immédiatement et ne saurait être soumise à une tentative préalable visant à obtenir réparation, cette tentative étant *a priori* dépourvue de toute perspective réelle de succès [28]. Selon certains auteurs, d'ailleurs, il y aurait aussi des hypothèses où un État reconnu coupable de faits illicites particulièrement graves pourrait se trouver dans la situation de devoir faire face à la fois à des sanctions qui lui seraient infligées et à une obligation de réparer [29].

22. En dépit des divergences de vues que l'on vient d'indiquer, les différentes conceptions de la responsabilité se rejoignent quand même pour admettre que tout fait illicite international provoque la naissance de relations juridiques nouvelles entre l'État auteur du fait en question et l'État lésé. Cela n'exclut nullement, comme on l'a déjà indiqué, qu'à côté de ces relations d'autres puissent s'en instaurer entre le premier de ces deux États et d'autres sujets du droit international. Ce qui paraît devoir être exclu, du moins au stade actuel des relations internationales, c'est que le droit international général puisse créer, à la suite d'un fait illicite international, un rapport juridique entre l'État coupable et la communauté internationale comme telle, à l'instar du rapport auquel le droit interne donne naissance entre l'auteur du délit et l'État lui-même. Un effet de ce genre ne peut exister en droit international tant que ce droit ne connaît pas une personnification de la communauté internationale en tant que telle. Mais cette situation n'a certainement pas empêché le droit international conventionnel de prévoir, dans certaines hypothèses, qu'un fait illicite international donné soit source de rapports juridiques nouveaux, non seulement entre l'État coupable et l'État lésé, mais aussi entre le premier État et d'autres États ou, surtout, entre l'État en question et des organisations d'États [30]. Le développement de l'organisation internationale a amené — déjà avec la Société des Nations, mais surtout avec l'Organisation des Nations Unies — à envisager la possibilité, pour l'État auteur d'un fait illicite international d'une certaine nature et d'une certaine importance, d'être placé dans une relation juridique nouvelle non seulement avec l'État victime, mais aussi avec l'Organisation. Il peut se trouver ainsi soumis à la faculté, voire même au devoir, de cette dernière et de ses membres de réagir contre le comportement internationalement illicite par des sanctions collectivement décidées.

23. A propos de cette dernière constatation, il faut signaler aussi la tendance grandissante de certains auteurs à individualiser, à l'intérieur de la catégorie générale des faits internationalement illicites, certains types de faits tellement graves et tellement préjudiciables, non pas pour un seul État mais pour tous, que l'État qui les aurait accomplis serait automatiquement tenu pour responsable envers la totalité des États. On serait tenté de mettre cette manière de voir [31] en rapport avec

---

[25] R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 530 et 531.

[26] Voir à ce sujet G. Dahm, *op. cit.*, p. 266; W. Wengler, *op. cit.*, p. 504 et suiv.

[27] Ce principe a été clairement exprimé par la pratique internationale et par la jurisprudence, surtout dans la sentence arbitrale du 31 juillet 1928 relative à l'Affaire de la responsabilité de l'Allemagne à raison des dommages causés dans les colonies portugaises du Sud de l'Afrique (incident de Naulilaa) [Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1949.V.1), p. 1027 et 1028]. Voir, pour un exposé de la pratique, L. Reitzer, *La réparation comme conséquence de l'acte illicite en droit international*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1938, p. 36 et suiv.

[28] Voir, pour des exemples de cas dans lesquels cette situation peut se produire, surtout pendant l'état de guerre : R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 526 et suiv.; P. Guggenheim, *op. cit.*, p. 65 et 66.

[29] Cette manière de voir est soutenue spécialement par G. I. Tunkin (« Alcuni nuovi problemi... », *Communicazioni e Studi* [*op. cit.*], p. 38) et par D. B. Levin (*Otvetstvennost gossoudarstv...* [*op. cit.*], p. 115).

[30] Voir, à ce sujet, les remarques de Guggenheim (*op. cit.*, p. 99 et suiv.), d'Eustathiades (« Les sujets... », *Recueil des cours...* [*op. cit.*], p. 433), de Sereni (*op. cit.*, p. 1514 et 1542), de Wengler (*op. cit.*, p. 500, 506 et suiv., 580 et suiv.) et de Tunkin (*Droit international...* [*op. cit.*], p. 191 et 220 et suiv., « Alcuni nuovi problemi... », *Communicazioni e Studi* [*op. cit.*], p. 39 et suiv., et *Teoria...* [*op. cit.*], p. 430 et 470 et suiv.), ainsi que celles qu'a présentées M. Ouchakov lors de la discussion du premier rapport à la vingt et unième session de la Commission (*Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. I, p. 120, 1012e séance, par. 37 à 39).

[31] Celle-ci a été particulièrement développée par la doctrine soviétique, dans laquelle D. B. Levin (« Problema otvetstvennosti v nauke mejdounarodnogo prava », *Isvestiia Akademii Naouk SSSR*, n° 2, 1946, p. 105, et « Ob otvetstvennosti gossoudarstv

(Suite de la note p. 197.)

l'affirmation faite récemment par la Cour internationale de Justice, dans son arrêt du 5 février 1970 dans l'*Affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Co., Ltd*, de l'existence de certaines obligations internationales des États qui sont opposables *erga omnes*, c'est-à-dire à l'ensemble de la communauté internationale. Selon les termes mêmes employés par la Cour :

> « Ces obligations découlent par exemple, dans le droit international contemporain, de la mise hors la loi des actes d'agression et du génocide, mais aussi des principes et des règles concernant les droits fondamentaux de la personne humaine, y compris la protection contre la pratique de l'esclavage et la discrimination raciale [32]. »

Des idées de cette nature mériteraient peut-être un approfondissement, car il ne semble pas que, dans la pensée des auteurs en question, il soit toujours clairement précisé si le rapport qui s'instaurerait dans les cas envisagés avec la généralité des États serait la conséquence d'une règle de droit international général et coutumier ou au contraire d'une règle de droit conventionnel, et si ce même rapport se créerait avec les États pris *ut singuli* ou plutôt en tant que membres d'une organisation internationale, à laquelle incomberait seule la décision quant aux suites à donner. Toujours est-il que ces opinions revêtent un intérêt particulier, et en tant qu'elles révèlent une évolution vers une ébauche de personnification de la communauté internationale, et en tant qu'élément permettant de déterminer progressivement, dans le cadre général de la notion de fait illicite international, les contours d'une notion de « crime » de droit international. Cette notion paraît d'ailleurs consacrée par le deuxième alinéa du premier des Principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États, contenus dans le projet de déclaration accepté par le Comité de rédaction du Comité spécial et approuvé par le Comité spécial en 1970. Cet alinéa est libellé comme suit : « Une guerre d'agression constitue un *crime* contre la paix qui engage la responsabilité en vertu du droit international [33] » (c'est le Rapporteur spécial qui souligne).

24. Les différentes questions qui se posent à propos des relations juridiques naissant à la suite d'un fait illicite international et qui entrent ainsi dans la notion de responsabilité internationale, ainsi que les divergences de vue qui subsistent à leur égard, n'ont pas été exposées aux paragraphes qui précèdent en raison de la conviction que la Commission aurait à prendre position sur ces mêmes questions dès le début de ses travaux, et ce déjà en formulant la règle générale de base en matière de responsabilité des États. Nous pensons que cette règle doit être formulée d'une manière aussi synthétique que possible, et qu'en la présentant l'on ne doit nullement s'engager dans la distinction de catégories différentes de faits illicites et de conséquences de ces faits. Le principe à établir dès le début est le principe unitaire de la responsabilité, et il doit pouvoir être invoqué en toute hypothèse. Si, donc, l'on a donné les détails énoncés plus haut, c'est que l'on croit nécessaire que la Commission ait présent à l'esprit, tout au long de ses travaux sur ce sujet, le caractère extrêmement complexe de la notion de responsabilité pour fait internationalement illicite : une notion à propos de laquelle, au surplus, les exigences d'un développement progressif du droit international peuvent se manifester, a côté de celles d'une codification pure et simple, avec plus de force que par rapport à d'autres notions.

25. La Commission sera évidemment appelée à prendre position sur toutes ces questions, comme elle l'a décidé à la suite de la discussion sur le premier rapport à la vingt et unième session [34], lorsque, dans la deuxième phase de son étude de la matière, elle devra passer précisément à la définition du contenu, des formes et des degrés de la responsabilité des États pour fait illicite international. Toutefois, il n'est pas exclu que l'incidence de ces questions puisse apparaître déjà, dans une certaine mesure, dès la première phase, consacrée à la détermination de la notion du fait illicite international en tant que fait générateur d'une responsabilité internationale de l'État. Et déjà, précisément en définissant la règle fondamentale en matière de responsabilité pour fait internationalement illicite, la Commission devra

---

(Suite de la note 31.)

v sovremennom mejdounarodnom prave », *Sovetskoe gossoudarstvo i pravo*, Moscou, n° 5, mai 1966, p. 75 et 76 [a]) distingue « entre les simples violations du droit international et les crimes internationaux qui sapent ses assises mêmes et ses principes les plus importants ». Il indique comme tels « le génocide, l'agression, l'oppression coloniale ». G. I. Tunkin (*Droit international...* [*op. cit.*], p. 220 et suiv., « Alcuni nuovi problemi... », *Communicazioni e Studi* [*op. cit.*], p. 39 et suiv., et *Teoria...* [*op. cit.*], p. 472 et suiv.), qui rappelle justement à ce propos l'opinion de certains auteurs anciens tels que Heffter et Bluntschli, met l'accent surtout à cette fin, sur les menaces à la paix, les actes de rupture de la paix et les actes d'agression.

Dans ce même contexte, on peut rappeler le dix-neuvième principe de la déclaration figurant dans le projet de résolution présenté par le Gouvernement tchécoslovaque à la dix-septième session de l'Assemblée générale de l'ONU, au cours de la discussion des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États (*Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, Annexes*, point 75 de l'ordre du jour, doc. A/C.6/L.505). Le principe était ainsi libellé :

> « *Le principe de la responsabilité de l'État*
>
> « L'État est tenu responsable de la violation des normes du droit international, surtout s'il s'agit d'actions mettant en danger la paix et la sécurité et les relations amicales entre les peuples, de même qu'en cas d'actions violant les droits légitimes d'autres États et de leurs citoyens. »

Cette formulation, en effet, non seulement indique une distinction entre les faits pouvant entraîner une responsabilité de l'État, mais contient implicitement aussi l'idée d'une différence entre les relations juridiques qui s'établissent dans les deux cas.

Il est à remarquer que, dans la doctrine britannique, un auteur comme Lauterpacht (voir L. Oppenheim, *op. cit.*, p. 355 et 356) opte pour la même distinction qui est faite par les auteurs soviétiques et tchécoslovaques, et donne comme exemple de « crimes » internationaux le massacre d'étrangers résidant dans le territoire de l'État et le fait de préparer et de déclencher une guerre d'agression.

---

[a] Pour un résumé en français, voir *L'URSS et les pays de l'Est*, Paris, Éditions du C.N.R.S., 1967, vol. VIII, n° 2, p. 340 et suiv.

[32] *C.I.J. Recueil 1970*, p. 32.

[33] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-cinquième session, Supplément n° 18* (A/8018), p. 66.

[34] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 242, doc. A/7610/Rev.1, par. 81.

tenir compte de ce fait et adopter une formule qui, dans sa simplicité, évite de préjuger d'une manière ou d'une autre les questions qu'elle aura à trancher plus tard. Mais il ne sera pas inopportun que, dans son commentaire de la règle qu'elle adoptera, la Commission mette en évidence que, par l'emploi du terme « responsabilité internationale », elle entend désigner, globalement et sans prendre position, toutes les formes de relations juridiques nouvelles qui peuvent naître en droit international du fait illicite d'un État : que ces relations se limitent à un rapport entre l'État auteur du fait illicite et l'État directement lésé ou qu'elles s'étendent aussi à d'autres sujets du droit international ; et qu'elles soient centrées autour de l'obligation pour l'État coupable de rétablir l'État lésé dans son droit et de réparer le préjudice causé, ou bien aussi autour de la faculté pour l'État lésé lui-même ou pour d'autres sujets d'infliger à l'État coupable une sanction admise par le droit international.

26. En ce qui concerne l'autre expression dont la Commission est appelée à se servir dans la définition de la règle de base en matière de responsabilité internationale, à savoir celle qui doit désigner le type de fait générateur de responsabilité auquel on se réfère dans le présent projet, une question de terminologie peut se poser. On sait, en effet, que les termes employés dans la pratique et dans la doctrine des différents pays ne sont pas les mêmes, et que dans une même langue des mots différents sont parfois utilisés, tout en étant uniformément accompagnés du qualificatif « international » [35]. Ainsi les auteurs de langue française parlent tantôt de « délit » et tantôt d' « acte illicite » ou de « fait illicite » [36]. De même, la doctrine de langue italienne se sert parfois du terme « delitto » et plus souvent de « atto illecito » ou de « fatto illecito » [37]. La doctrine de langue espagnole utilise les termes « delito », « acto ilícito » et « hecho ilícito » [38]. Chez les auteurs de langue anglaise, on trouve les termes « tort », « delict », « delinquency », « illegal conduct », « illegitimate », « illegal », « unlawful » ou « wrongful » « act » ou « act or omission » [39]. Les écrivains de langue allemande parlent de « Unrecht », de « Delikt » et de « unerlaubte Handlung » [40]. Dans la traduction française d'auteurs russes, on trouve des expressions telles que « délit international », « action » et « inaction » « illégale » ou « illégitime » [41]. Et l'on pourrait poursuivre cette énumération.

27. Face à cette multiplicité d'expressions, il paraît souhaitable que la Commission s'en tienne à la terminologie utilisée jusqu'ici et qu'elle continue à se servir, en français, de l'expression « fait illicite international », normalement préférable à celle de « délit » ou à d'autres analogues, qui peuvent prendre parfois une coloration particulière par rapport à certains systèmes de droit

---

[35] Sur ces questions de terminologie, voir particulièrement I. von Münch, *Das Völkerrechtliche Delikt in der Modernen Entwicklung der Völkerrechtsgemeinschaft*, Francfort-sur-le-Main, P. Keppler, 1963, p. 11 et suiv.

[36] L'expression « délit international » est employée par G. Scelle (*Précis de droit des gens - Principes et systématique*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1934, II[e] part., p. 61). Elle se retrouve dans les réponses faites par certains gouvernements (Suisse, Pays-Bas) aux différents points de la demande d'informations adressée aux gouvernements par le Comité préparatoire de la Conférence de 1930 (SDN, *Bases de discussion...* [*op. cit.*], p. 13, 65), et aussi dans des textes français, d'auteurs étrangers : K. Strupp, *Éléments... (op. cit.)*, p. 325 et suiv. ; R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 415 et suiv. ; Th. C. Eustathiades, « Les sujets... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 419 et suiv. Le terme « acte illicite » a été employé par H. Kelsen (« Théorie... », *Recueil des cours...* [*op. cit.*], p. 16 et suiv.) comme équivalent français de l'allemand « Unrecht » et de l'anglais « delict ». Le terme « acte illicite » est utilisé de préférence par P. Guggenheim (*op. cit.*, p. 1 et suiv.) et par P. Reuter (*op. cit.*, p. 585, 590). L'expression « fait illicite » est employée par J. Basdevant (« Règles générales du droit de la paix », *Recueil des cours... 1936-IV*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1937, p. 665 et suiv.), par J. L'Huillier (*Éléments de droit international public*, Paris, Éditions Rousseau et Cie, 1950, p. 354 et suiv.) et par Ch. Rousseau (*Droit international public*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1953, p. 361).

[37] D. Anzilotti (*Corso...* [*op. cit.*], p. 384 et suiv.) parle de « fatti illeciti internazionali ». R. Ago (« Illecito commissivo e illecito omissivo nel diritto internazionale », *Diritto internazionale*, Milan, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 1938, p. 9 et suiv.) et G. Morelli (*op. cit.*, p. 340 et suiv.) font de même. G. Balladore Pallieri (*op. cit., loc. cit.*), A. P. Sereni (*op. cit.*, p. 1503 et suiv.) et R. Quadri (*Diritto internazionale pubblico*, Naples, 1968, 5[e] éd., p. 584 et suiv.) parlent d' « atti illeciti ».

[38] S. Planas Suarez (*Tratado de derecho internacional público*, Madrid, Hijos de Reus, édit., 1916, t. 1, p. 167) et A. Ulloa (*Derecho internacional público*, Madrid, Ediciones Iberoamericanas, S.A., 1957, 4[e] éd., t. II, p. 258) parlent de préférence de « hechos ilícitos » ; J. Garde Castillo (« El acto ilícito internacional », *Revista española de derecho internacional*, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Cientificas, 1950, vol. III, n° 1, p. 121 et suiv.) d' « acto ilicito » ; Podesta Costa (*Manual de derecho internacional publico*, Buenos Aires, 1947, p. 200 et suiv.) de « hechos lesivos » ; L. M. Moreno Quintana et C. M. Bollini Shaw (*Derecho internacional público - Sistema nacional del derecho y politica internacional*, Buenos Aires, Ediciones Librería del Colegio, 1950, p. 166) de « delito internacional ». Dans la doctrine de langue portugaise, H. Accioly (*Tratado de direito internacional público*, Rio de Janeiro, Imprensa Nacional, 1933, t. I, p. 288) se sert du terme « acto ilícito ».

[39] Pour le terme « tort », voir G. Schwarzenberger (*op. cit.*, p. 562 et suiv.) ; pour « delict », voir H. Kelsen (*Principles...* [*op. cit.*], p. 6 et suiv.) et A. D. McNair (*International Law Opinions*, Cambridge, University Press, 1956, vol. II, p. 207) ; pour « delinquency », voir L. Oppenheim (*op. cit.*, p. 338 et suiv.) ; pour « illegal conduct », voir C. Eagleton (*op. cit.*, p. 6) ; pour « illegitimate act », voir A. Ross (*A Textbook of International Law*, Londres, Longmans, Green and Co., 1947, p. 242) ; pour « illegal act », voir C. C. Hyde (*International Law chiefly as Interpreted and Applied by the United States*, Boston, Little, Brown and Co., 1947, 2[e] éd., vol. 2, p. 884) et I. Brownlie (*Principles of Public International Law*, Oxford, Clarendon Press, 1966, p. 354) ; pour « unlawful act », voir B. Cheng (*op. cit.*, p. 170 et suiv.) ; pour « unlawful act or omission », voir E. Jiménez de Aréchaga (*op. cit.*, p. 534) ; et pour « wrongful act or omission », voir F. V. García Amador (« State Responsibility... », *Recueil des cours...* [*op. cit.*], p. 377) et C. F. Amerasinghe (*State Responsibility for Injuries to Aliens*, Oxford, Clarendon Press, 1967, p. 39).

[40] Le terme « Unrecht » est celui qu'emploient Kelsen (« Unrecht... », *Zeitschrift...* [*op. cit.*], p. 481 et suiv.), Verdross (*op. cit.*, p. 372 et suiv.) et Wengler (*op. cit.*, p. 489 et suiv.). Strupp (« Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch...* [*op. cit.*], p. 4 et suiv.) et la plupart des auteurs allemands anciens, suivis, parmi les plus modernes, par von Münch (*op. cit.*, p. 11 et suiv.) et par G. Dahm (*op. cit.*, p. 177 et suiv.), optent pour le terme « Delikt ». L'expression « unerlaubte Handlung » est utilisée par F. Klein (*Die mittelbare Haftung im Völkerrecht*, Francfort-sur-le-Main, Vittorio Klostermann, 1941, p. 2).

[41] Le terme « délit » est employé par Levin (« Ob otvetstvennosti... », *Sovetskoe...* [*op. cit.*], p. 339 du résumé en français) ; les expressions « acte illégal » (« nepravomernoe deistvie ») et « inaction illégitime » (« nepravomernoe bejdeistvie ») par Tunkin (*Droit international...* [*op. cit.*], p. 192, et *Teoria...* [*op. cit.*], p. 431).

interne. L'expression « fait illicite » paraît également préférable à celle d' « acte illicite », avant tout pour la raison matérielle que l'illicéité se manifeste souvent à propos d'une inaction, ce qui est mal indiqué par le terme « acte » — qui, de par son étymologie, évoque précisément l'idée d'action. D'autre part, du point de vue de la théorie du droit plus encore, cette préférence nous paraît devoir s'imposer, le terme « acte » étant normalement employé pour désigner l'exercice d'un pouvoir, c'est-à-dire une manifestation de volonté destinée à produire les conséquences juridiques déterminées par cette volonté, ce qui n'est certes pas le cas pour un comportement illicite [42]. Les mêmes raisons semblent devoir faire préférer, en espagnol, l'emploi de l'expression « hecho ilícito ». En ce qui concerne l'anglais, l'expression qui a été utilisée jusqu'ici comme équivalent du français « fait illicite » a été celle de « wrongful act ». Les membres de la Commission qui sont de langue anglaise indiqueront si ce terme continue de leur apparaître comme étant le plus approprié. Il est évident, en tout cas, et il est à peine besoin de le rappeler, que le choix d'une certaine terminologie plutôt que d'une autre est sans effet pour ce qui concerne la détermination des conditions et des caractères d'un fait générateur de responsabilité internationale, ce à quoi seront précisément consacrés la plupart des articles de cette première partie.

28. Dans la jurisprudence arbitrale et dans la doctrine, on trouve parfois des définitions de la règle de base en matière de responsabilité internationale qui, dans des termes qui varient, contiennent toujours l'affirmation qu'il ne saurait y avoir, en droit international, de responsabilité sans un fait illicite préalable [43]. Des formulations de ce genre devraient être évitées, afin de ne pas suggérer l'idée erronée que, de l'avis de la Commission, la responsabilité ne pourrait naître que d'un fait illicite. S'il est vrai, en effet, ainsi qu'on l'a rappelé plus haut (paragraphe 6), que la Commission a décidé de consacrer pour le moment ses travaux à la seule responsabilité internationale pour fait illicite [44], il n'en est pas moins vrai que la Commission a généralement reconnu l'existence de cas dans lesquels les États peuvent encourir une responsabilité internationale à la suite d'activités licites. C'est un point sur lequel ont insisté plusieurs membres de la Commission [45]. Il est, partant, nécessaire d'adopter une formule qui, tout en indiquant que le fait illicite international est source de responsabilité, ne se prête pas à une interprétation susceptible d'exclure automatiquement l'existence d'une autre source possible de responsabilité internationale.

29. Une dernière remarque doit être faite avant de passer à l'énoncé proposé pour la règle de base en matière de responsabilité internationale des États. La situation normale qui se produit à la suite d'un fait illicite international est celle de la naissance d'une responsabilité internationale à la charge de l'État qui a été l'auteur de ce fait illicite. On sait, toutefois, qu'il y a des hypothèses particulières — à propos desquelles on parle habituellement de cas de responsabilité indirecte ou de responsabilité pour fait d'autrui — dans lesquelles la situation normale indiquée souffre une exception. Dans ces cas, en effet, la responsabilité qui suit un fait illicite déterminé n'est pas imposée à l'État qui a commis le fait, cet État n'ayant pas la libre détermination de sa conduite dans le domaine où le fait illicite a été commis. La responsabilité est alors mise à la charge d'un autre État, placé par rapport au premier dans une position où il est à même de contrôler l'action du premier et d'en limiter la liberté. Ces situations spéciales devront former l'objet d'un examen à part et être prévues, vraisemblablement, par une règle particulière. Toutefois, dans la définition de la règle générale en matière de responsabilité, il faudra prendre soin de ne pas adopter une formule qui pourrait être contredite, plus tard, par le fait même de l'existence de cette règle particulière. Il semble préférable, partant, de prévoir en général que tout fait illicite international engage une responsabilité internationale, sans préciser que cette responsabilité incombe nécessairement à l'État auteur du fait illicite dont il s'agit.

30. En conclusion, et compte tenu de tout ce qui précède, le Rapporteur spécial propose de formuler comme suit la règle de base en matière de responsabilité internationale :

Article premier

Le fait illicite international en tant que source de responsabilité

Tout fait illicite international d'un État engage une responsabilité internationale.

II. — Conditions de l'existence d'un fait illicite international

31. Ayant défini la règle générale de base qui reconnaît dans tout fait illicite international une source de responsabilité internationale, il s'agit maintenant de déterminer, en corrélation avec cette règle, les conditions requises pour établir l'existence d'un fait illicite inter-

[42] Voir, à ce sujet, R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 438 et suiv.

[43] A deux reprises, par exemple, la Commission générale des réclamations États-Unis d'Amérique/Mexique, établie sur la base du Traité du 8 septembre 1923, a affirmé que :

« Selon le droit international, en dehors de toute convention, pour qu'un État puisse encourir une responsabilité, il est nécessaire qu'un fait illicite international lui soit imputé, c'est-à-dire qu'il existe une violation d'une obligation imposée par une norme juridique internationale. » (Affaire Dickson Car Wheel Company, [juillet 1931], Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. IV (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1951.V.1), p. 678. Voir aussi, pour des termes analogues, l'Affaire de l'International Fisheries Company [juillet 1931], *ibid.*, p. 701).

Dans la doctrine, plusieurs auteurs souscrivent à l'idée qu'une responsabilité internationale puisse découler seulement d'un fait internationalement illicite. L'Huillier (*op. cit.*, p. 354) est parmi les plus explicites lorsqu'il indique que : « La responsabilité de l'État ne peut être mise en jeu que par un fait qui soit imputable à cet État et qui présente un caractère illicite au regard du droit international. » Voir aussi Quadri (*op. cit.*, p. 590 et suiv.).

[44] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 243, doc. A/7610/Rev.1, par. 83.

[45] Notamment MM. Ruda, Ramangasoavina, Tammes, Albónico, Eustathiades, Castañeda.

national. A cette fin, on distingue généralement les deux éléments suivants, qui doivent se trouver réunis :

a) Un élément qualifié généralement d'*élément subjectif* et constitué par un comportement qui doit être susceptible d'être rattaché non pas à l'individu ou au groupe d'individus qui l'a adopté en fait, mais à l'État en sa qualité de sujet du droit international. C'est ce que l'on indique en parlant d'une conduite ou d'un comportement *imputable* à l'État.

b) Un élément habituellement qualifié d'*élément objectif* : l'État auquel le comportement en question a été juridiquement imputé doit, par ce comportement, *avoir manqué à une obligation internationale* qui était à sa charge.

32. Les deux éléments que l'on vient de mentionner sont clairement reconnaissables, par exemple, dans le passage déjà rappelé du jugement de la Cour permanente de justice internationale à propos de l'*Affaire des phosphates du Maroc*, où la Cour lie expressément la naissance d'une responsabilité internationale à l'existence « d'un acte *imputable* à l'État et décrit comme *contraire aux droits conventionnels d'un autre État* [46] » (c'est le Rapporteur spécial qui souligne).

On les retrouve également dans la sentence arbitrale relative à l'*Affaire de la Dickson Car Wheel Company*, rendue en juillet 1931 par la Commission générale des réclamations États-Unis d'Amérique/Mexique, où l'on indique comme condition pour que l'État puisse encourir une responsabilité internationale le fait « qu'un fait illicite international lui soit *imputé*, c'est-à-dire qu'il existe une *violation d'une obligation imposée par une norme juridique internationale* [47] » (c'est le Rapporteur spécial qui souligne).

Pour ce qui est de la pratique des États, on peut rappeler les termes dans lesquels le Gouvernement autrichien répondait au point II de la demande d'informations adressée aux gouvernements par le Comité préparatoire de la Conférence de 1930 pour la codification du droit international :

> « Pour que la responsabilité internationale soit engagée, la *violation d'une des obligations internationales incombant aux États* d'après le droit des gens doit, en tout cas, pouvoir leur être *imputée* [48] » (c'est le Rapporteur spécial qui souligne).

33. Pour la doctrine du droit international, le double fait qu'un certain comportement soit imputable à l'État sujet du droit international et que ce comportement constitue la violation d'une obligation internationale dudit État sont généralement considérés comme étant les éléments indispensables pour qu'on puisse reconnaître l'existence d'un fait illicite donnant lieu à une responsabilité internationale. Parmi les formulations déjà anciennes, celle d'Anzilotti reste classique [49] ; parmi les plus récentes, celles de Sereni [50], de Levin [51], d'Amerasinghe [52], de Jiménez de Aréchaga [53], se distinguent par leur énoncé particulièrement net. En général, on peut dire que, sur ce point, la plupart des auteurs se trouvent substantiellement d'accord, et cela sans distinction quant à l'époque où ils se situent [54].

---

[46] Affaire des phosphates du Maroc (exceptions préliminaires), 14 juin 1938, *C.P.J.I.*, série A/B, n° 74, p. 28.

[47] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. IV (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1951.V.1), p. 678.

[48] SDN, *Bases de discussion... (op. cit.)*, p. 21.

[49] *Teoria generale... (op. cit.)*, p. 83 :

« La responsabilità nasce dall'*ingiusta violazione del diritto altrui* e genera l'obbligo della riparazione in quanto sia collegata con un soggetto agente, sia cio è imputabile a questo, presa la parola *imputabilità* nel significato generale di termine che unisce il fatto o l'omissione illecita all'autore » (c'est le Rapporteur spécial qui souligne). [La responsabilité naît de la *violation illicite du droit d'autrui* et engendre l'obligation de réparer pour autant qu'elle soit liée à un sujet agissant, qu'autrement dit elle lui soit imputable, la notion d'*imputabilité* étant prise au sens général de lien entre l'action ou l'omission illicite et son auteur.] (traduction du Secrétariat de l'ONU).

Voir, du même auteur, *La responsabilité internationale... (op. cit.)*, p. 161 et 162, et *Corso... (op. cit.)*, p. 386.

[50] *Diritto internazionale (op. cit.)*, p. 1505.

« Due sono quindi gli elementi costitutivi dell'atto illecito internazionale : *A*) un comportamento di un soggetto di diritto internazionale; *B*) la violazione, che in tale comportamento si concreta, di un obbligo internazionale. » [L'acte illicite international se compose donc de deux éléments : *A*) un comportement d'un sujet du droit international; *B*) la violation, concrétisée par ce comportement, d'une obligation internationale.] (traduction du Secrétariat de l'ONU).

[51] Résumé français de « Ob otvetstvennosti... » *(op. cit.)* [voir ci-dessus note 31], p. 340 :

« Pour qu'il y ait responsabilité internationale, deux éléments doivent être réunis : un élément objectif, la violation d'une norme de droit international qui cause un préjudice; un élément subjectif, l'imputation de cette violation à l'État ou à un autre sujet de droit international. »

[52] C. F. Amerasinghe, *op. cit.*, p. 37. En indiquant les trois premières des quatre conditions qu'il juge nécessaires pour qu'il y ait responsabilité de l'État pour un préjudice causé à un étranger, Amerasinghe s'exprime ainsi :

« 1) There must be an act or omission of an individual or an organ consisting of a group of individuals;

« 2) This act or omission must be in breach of an obligation laid down by a norm of international law;

« 3) The act or omission must be imputable to the defendant State. »

[1) Il doit y avoir une action ou omission de la part d'un individu ou d'un organe composé d'un groupe d'individus;

2) Cette action ou cette omission doit enfreindre une obligation établie par une norme du droit international;

3) L'action ou omission doit être imputable à l'État défendeur.] (traduction du Secrétariat de l'ONU).

[53] E. Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, p. 534. Les deux premiers des trois éléments que cet auteur juge essentiels pour l'établissement d'une responsabilité internationale sont ainsi résumés :

« i) An act or omission that violates an obligation established by a rule of international law in force between the State responsible for the act or omission and the State injured thereby.

« ii) The unlawful act must be imputable to the State as a legal person. »

[i) Une action ou une omission qui viole une obligation établie par une règle de droit international en vigueur entre l'État responsable de l'action ou omission et l'État lésé.

ii) Le fait illicite doit être imputable à l'État en tant que personne morale.] (traduction du Secrétariat de l'ONU).

[54] Voir, parmi de nombreux autres : Ch. de Visscher, *op. cit.*, p. 90 et 91 ; R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 441 et suiv., 450 et suiv.; J. G. Starke, « Imputability of International Delinquencies », *The British Year Book of International Law, 1938* (Londres), p. 106; C. Th. Eustathiades, « Principes généraux de la responsabilité internationale des États »,

(Suite de la note p. 201.)

34. Dans l'analyse respective de l'un comme de l'autre de ces deux éléments — qui sont, d'un côté, l'imputabilité à l'État sujet du droit international d'un comportement déterminé et, d'un autre côté, le manquement à une obligation internationale dudit État que ce même comportement doit constituer —, différents aspects se détachent à propos de certains desquels des critères spécifiques se sont établis en droit international général. L'examen détaillé de ces aspects fera précisément l'objet des prochains chapitres. On y traitera alors en particulier des conditions requises par le droit international pour admettre, dans les différentes hypothèses qui peuvent se présenter, qu'un comportement donné soit imputé à l'État, et pour établir, toujours dans les différentes hypothèses possibles, que la violation d'une obligation internationale a été réalisée par ce comportement. Toutefois, la définition en principe des conditions d'existence d'un fait illicite international exige déjà que certains points relatifs aux deux éléments en question soient pris en considération préalablement et soient mis en évidence, précisément pour parvenir à une formulation de ces conditions qui soit en tous points irréprochable. Également à ce propos et en vue du même but, il faut se demander aussi si ces deux éléments sont seuls requis pour qu'il y ait, en droit international, un fait illicite, ou si d'autres devraient s'y ajouter. C'est donc à ces considérations préliminaires qu'il faut s'arrêter ici un moment.

35. En ce qui concerne le comportement devant pouvoir être considéré comme étant un comportement de l'État, ce qu'il y a à relever à titre général c'est qu'il peut aussi bien être positif (action) que négatif (omission). On peut même dire que les cas où l'on s'est fondé sur une omission de la part d'un État pour invoquer sa responsabilité internationale sont peut-être plus nombreux encore que ceux où l'on s'est fondé sur une action de sa part. Que l'on pense aux cas innombrables dans lesquels un État a été tenu pour responsable en rapport avec un dommage causé par des individus. Ainsi qu'on le mettra en évidence par la suite, ces prétendus cas de responsabilité de l'État en raison du fait d'individus sont en réalité des cas de responsabilité de l'État pour omission de la part de ses organes : l'État est responsable pour ne pas avoir pris des mesures appropriées afin de prévenir ou de réprimer le fait de l'individu.

36. Même en dehors de cette hypothèse, d'ailleurs, les cas où un fait illicite international est constitué par une omission sont nombreux, et lorsque la jurisprudence internationale a vu dans une omission illicite une source de responsabilité internationale, elle l'a fait en des termes tout aussi nets qu'à propos d'un comportement actif [55]. De même, les États qui ont répondu au point V de la demande d'informations qui leur avait été soumise par le Comité préparatoire de la Conférence de codification du droit international (La Haye, 1930) ont accepté expressément ou implicitement le principe d'après lequel la responsabilité de l'État peut être engagée par l'omission aussi bien que par l'action de fonctionnaires [56], et ce principe a été sanctionné dans les articles adoptés en première lecture par la Troisième Commission de la Conférence [57]. Enfin, l'on peut dire que le principe est admis sans discussion dans la doctrine [58], et les divers projets de codification privée l'accueillent tous,

---

(Suite de la note 54.)
Études de droit international, 1929-1959, Athènes, Éditions Klissionnis, 1959, t. 1, p. 515, et « Les sujets... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 422; A. V. Freeman, *The International Responsibility of States for Denial of Justice*, Londres, Longmans, Green and Co., 1938, p. 22; A. Ross, *op. cit.*, p. 242; J. L'Huillier, *op. cit.*, p. 354; J. Garde Castillo, *op. cit.*, p. 124; G. Morelli, *op. cit.*, p. 342 et suiv.; Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 361; P. Guggenheim, *op. cit.*, p. 1 et 2, 4 et 5; B. Cheng, *op. cit.*, p. 170; T. Meron, « International Responsibility of States for Unauthorized Acts of their Officials », *The British Year Book of International Law, 1958* (Londres), 1959, p. 86 et 87; G. Schwarzenberger, *A Manual of International Law*, Londres, Stevens and Sons Ltd, 1960, 4e éd., vol. 1, p. 163; P. Reuter *op. cit.*, p. 585.

Certains de ces auteurs et des autres précédemment cités ajoutent un élément supplémentaire aux deux qui sont indiqués ici comme constitutifs du fait illicite international. On en traitera par la suite. Il est aussi à remarquer que, dans certains des ouvrages mentionnés, le terme « fait » ou « acte » (illicite) est employé pour désigner l'élément objectif, ce dernier devant s'unir à l'élément subjectif pour qu'il y ait responsabilité internationale. En réalité, l'élément subjectif est lui aussi une condition de l'existence d'un fait illicite international, et non pas une condition extérieure pour qu'un fait illicite puisse engendrer une responsabilité.

Contre le principe qui veut que la possibilité d'attribuer à l'État un comportement déterminé d'une personne ou d'un groupe de personnes soit un élément décisif afin de pouvoir considérer ce comportement comme un fait internationalement illicite, voir A. Soldati, *La responsabilité des États dans le droit international*, Paris, Librairie de jurisprudence ancienne et moderne, 1934, p. 75 et suiv. Pour des réserves à propos de l'applicabilité en droit international de la notion d'imputabilité, voir R. Quadri, *op. cit.*, p. 586 et suiv., et I. Brownlie, *op. cit.*, p. 356.

[55] La responsabilité internationale de l'État pour un fait illicite d'omission a été explicitement affirmée par la Cour internationale de Justice dans l'*Affaire du détroit de Corfou*. Après avoir précisé que « les obligations qui incombaient aux autorités albanaises consistaient à faire connaître, dans l'intérêt de la navigation en général, l'existence d'un champ de mines dans les eaux territoriales albanaises et à avertir les navires de guerre britanniques, au moment où ils s'approchaient, du danger imminent auquel les exposait ce champ de mines », et après avoir constaté que l'Albanie n'avait « ni notifié l'existence du champ de mines ni averti les navires de guerre britanniques du danger vers lequel ils avançaient », la Cour a conclu : « *Ces graves omissions engagent la responsabilité internationale de l'Albanie* » (c'est le Rapporteur spécial qui souligne) [Affaire du détroit de Corfou (fond), Arrêt du 9 avril 1949, *C.I.J. Recueil 1949*, p. 22 et 23]. Voir aussi à ce sujet la décision arbitrale du 10 juillet 1924 sur l'*Affaire relative à l'acquisition de la nationalité polonaise* : Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.2), p. 425.

[56] SDN, *Bases de discussion... (op. cit.)*, p. 70 et suiv.

[57] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 226 (articles VI, VII et VIII), doc. A/CN.4/96, annexe 3.

[58] Voir, pour des études concernant les aspects spécifiques du délit d'omission en droit international : R. Ago, « Illecito commissivo... », *Diritto internazionale (op. cit.)*, p. 9 et suiv.; P. A. Zannas, *La responsabilité internationale des États pour les actes de négligence*, Montreux, Imprimerie Ganguin et Laubscher S.A., 1952; G. Perrin, « L'agression contre la Légation de Roumanie à Berne et le fondement de la responsabilité internationale dans les délits d'omission », *Revue générale de droit international public*, Paris, A. Pédone, 1957, t. LX, p. 410 et suiv.; D. Lévy, « La responsabilité pour omission et la responsabilité pour risque en droit international public », *Revue générale de droit international public*, Paris, A. Pédone, 1961, t. LXV, p. 744 et suiv.

explicitement ou implicitement [59]. Ce point n'étant donc pas contesté, il n'y a pas lieu d'y insister davantage, si ce n'est pour souligner qu'il paraît particulièrement opportun d'indiquer expressément, dans l'énoncé des conditions d'existence d'un fait illicite international, que le comportement internationalement illicite imputé à l'État peut être aussi bien une omission qu'un comportement actif.

37. Que veut-on indiquer lorsqu'on affirme l'exigence de l' « imputabilité » à l'État d'un comportement déterminé pour que ce comportement puisse être qualifié de fait illicite international? En matière de responsabilité internationale, ainsi qu'Anzilotti le soulignait déjà dans son premier ouvrage en la matière, le terme « imputabilité » n'a d'autre sens que celui, général, d'un terme qui unit l'action ou l'omission illicite à son auteur [60]. Parler d'imputation à l'État, c'est donc simplement indiquer que l'ordre juridique international doit pouvoir considérer l'action ou l'omission dont il s'agit comme un fait de l'État pour qu'il lui soit permis d'en faire à son tour la prémisse de la création de ces situations juridiques subjectives nouvelles dont on a vu qu'elles sont couvertes par l'expression globale et synthétique de « responsabilité internationale de l'État ». Et puisque l'État, personne morale, n'est pas physiquement capable d'avoir un comportement [61], il est évident que l'on ne peut imputer à l'État que l'action ou l'omission d'un individu ou d'un groupe d'individus, quelle qu'en soit la composition [62].

38. Cela étant, l'essentiel en matière d'imputabilité est de savoir quand et comment elle peut avoir lieu. Les problèmes qui se posent consistent précisément à déterminer quels comportements individuels peuvent être considérés, aux fins qui nous intéressent, comme des comportements de l'État, et dans quelles conditions ces comportements doivent avoir été adoptés. Il s'agit de problèmes nombreux et délicats, qui seront examinés en détail le moment venu. A l'heure actuelle, il paraît suffisant de donner quelques précisions d'ordre général. En premier lieu, il s'agit de préciser que l'imputation à l'État est nécessairement, de part la nature propre de l'État, une opération de rattachement juridique, qui n'a rien à voir avec un lien de causalité naturelle [63].

---

[59] Voir l'article I de la résolution sur la « responsabilité internationale des États à raison des dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers », adoptée par l'Institut de droit international en 1927 (*Annuaire de l'Institut de droit international, 1927* [*session de Lausanne*], Paris, A. Pédone, t. III, p. 330; *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 228, doc. A/CN.4/96, annexe 8); l'article 1er du projet de traité sur la responsabilité de l'État pour faits illicites internationaux, préparé par Karl Strupp en 1927 (*ibid., 1969*, vol. II, p. 158, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe IX); l'article 1er, al. 2, du projet de convention préparé par la Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht en 1930 (*ibid.*, p. 155, annexe VIII); l'article 1er du projet de convention sur la responsabilité internationale des États pour dommages aux étrangers, préparé par la Harvard Law School en 1961 (*ibid.*, p. 147, annexe VII); l'article II des Principes du droit international régissant, selon la conception des pays latino-américains, la responsabilité de l'État, rédigés par le Comité juridique interaméricain en 1962 (*ibid.*, p. 159, annexe XIV), etc.

[60] D. Anzilotti, *Teoria generale... (op. cit.)*, p. 83 et 121. Le même auteur met aussi en relief le fait qu'en droit international on ne donne pas du tout au terme *imputabilité* une signification correspondante à celle qu'on lui attribue parfois en droit interne, lorsque par imputabilité on désigne l'état d'âme de l'agent en tant que fondement de la responsabilité.

[61] « Les États ne peuvent agir qu'au moyen et par l'entremise de la personne de leurs agents et représentants » (Avis consultatif n° 6, du 3 février 1923, au sujet de certaines questions touchant les colons d'origine allemande, dans les territoires cédés par l'Allemagne à la Pologne, *C.P.J.I.*, série B, n° 6, p. 22).

[62] Voir M. Marinoni, *La responsabilità degli Stati per gli atti dei loro rappresentanti secondo il diritto internazionale*, Rome, Athenaeum, 1913, p. 33 et suiv. : « Gli Stati, come le cosi dette persone giuridiche, non possono non ricorrere all'opera di individui, la cui attività debba giuridicamente valere per gli Stati medesimi [...]. Nella realtà fisica non v'è un ente Stato [...], ma vi sono soltanto azioni, voleri di individui, che l'ordine giuridico può far valere per un subbietto di diritti diverso da quella persona fisica che li ha posti in essere. » [Les États, comme les personnes dites morales, ne peuvent pas ne pas avoir recours à l'action des individus, dont les actes doivent valoir en droit pour les États eux-mêmes [...]. Dans la réalité physique, il n'y a pas d'entité « État » [...], il n'y a que des actions, des volontés d'individus, que l'ordre juridique peut faire valoir pour un sujet de droit distinct de la personne physique dont elles procèdent]; K. Strupp, « Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch... (op. cit.)*, p. 35 et 36 : « Denn der Staat [...] bedarf physischer Personen [...], deren Wollen und Handeln in der physischnatürlichen Welt Akte von Individuen, in der juristischen solche der Gesamtheit, d.h. des Staates, sind » [Car l'État [...] a besoin de personnes physiques [...], dont la volonté et les actions sont, sur le plan physique et naturel, des actes d'individus et, sur le plan juridique, des actes de la collectivité, c'est-à-dire de l'État] (traduction du Secrétariat de l'ONU); D. Anzilotti, *Corso... (op. cit.)*, p. 222 : « ci sono atti e volizioni d'individui che valgono giuridicamente come atti e volizioni dello Stato, perchè il diritto li imputa allo Stato, ossia ne fa il presupposto di doveri e di diritti dello Stato » [Il y a des actes et volitions d'individus qui ont valeur juridique d'actes et volitions de l'État parce que le droit les impute à l'État, c'est-à-dire en fait la prémisse d'obligations ou de droits de l'État] (traduction du Secrétariat de l'ONU); H. Kelsen, « Unrecht... », *Zeitschrift... (op. cit.)*, p. 496 et 497; *Principles... (op. cit.)*, p. 117; et « Théorie... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 88 : « L'État est responsable des violations du droit international qui sont le résultat de comportements individuels pouvant être interprétés comme des comportements de l'État. Il faut donc que les comportements de certains individus puissent être imputés à l'État », et p. 78 : « Quand nous disons de l'acte d'un individu déterminé qu'il est un acte de l'État, nous imputons cet acte à une personne distincte de l'individu qui l'a accompli, à une personne qui se trouve, pour ainsi dire, derrière lui »; T. Perassi, *Lezioni di diritto internazionale*, 1re part., Rome, Edizioni Italiane, 1942 (réimp. de l'édition de 1941), p. 97 : « Un ente [...] in tanto può assumere la qualità di soggetto in un ordinamento giuridico in quanto mediante l'attitudine naturale di volere ed agire di determinati uomini si ponga come unità operante, cioè come unità a cui sono riferite come proprie una volontà ed una azione » [Une entité [...] peut assumer la qualité de sujet dans un ordre juridique pour autant que, par la capacité naturelle de vouloir et d'agir d'hommes déterminés, elle devienne une unité agissante, c'est-à-dire une unité à laquelle on attribue en propre une volonté et une action] (traduction du Secrétariat de l'ONU).

[63] D. Anzilotti (*Corso... [op. cit.]*, p. 222) note que : « L'imputazione giuridica se distingue cosi nettamente del rapporto di causalità; un fatto è giuridicamente proprio di un soggetto, non perchè prodotto o voluto da questo, nel senso che tali parole avrebbero nella fisiologia o nella psicologia, ma perchè la norma glielo attribuisce » [L'imputation juridique se distingue nettement par là du rapport de causalité; un fait est juridiquement propre à un sujet non parce qu'il a été produit ou voulu par ce dernier, dans le sens que ces mots auraient en physiologie ou en psychologie, mais parce que la règle les lui attribue]. Voir également J. G. Starke, *op. cit.*, p. 105 : « The imputation is thus the result of the intellectual operation necessary to bridge the gap between the delinquency of the organ or official and the attribution of breach and liability to the State » [L'imputation est donc le résultat de l'opé-

(Suite de la note p. 203.)

De causalité naturelle on pourra parler, parfois, à propos du rapport entre l'action de l'individu et le résultat provoqué par cette action, mais non pas à propos du rapport entre la personne de l'État et le fait de l'individu [64].

39. La deuxième précision à faire est que l'État auquel on impute un comportement individuel est l'État en tant que personne, en tant que sujet de droit, non pas l'État au sens d'ordre juridique, de système de normes. Cela est vrai, d'ailleurs, non pas seulement, et à plus forte raison, pour une imputation ayant lieu dans le cadre du droit international, mais aussi pour une imputation effectuée par le droit interne. C'est le fait de ne pas avoir maintenu une distinction claire entre les deux notions qui a provoqué à ce propos des difficultés, d'ailleurs sur un plan purement théorique [65]. En même temps, il est à souligner que l'imputation à l'État qui nous intéresse ici est celle qui est faite à l'État en sa qualité de personne de droit international, et non pas en tant que personne de droit interne.

40. Enfin, la troisième et la plus importante des précisions qu'il s'agit d'établir ici à titre préliminaire consiste à noter que l'imputation à l'État d'un comportement individuel à titre de fait illicite international ne peut être faite que par le droit international. Il est tout simplement inconcevable que l'opération de rattacher une action ou une omission à un sujet du droit international, pour tirer des conséquences dans le domaine des rapports juridiques internationaux, puisse se réaliser dans un cadre autre que le droit international lui-même [66]. L'imputation d'un fait à l'État en sa qualité de sujet de droit international et l'imputation d'un fait à l'État en tant que personne de droit interne sont deux opérations entièrement distinctes, qui relèvent nécessairement de deux systèmes de droit différents. Qu'en droit international on tienne compte, à ces fins, de la situation qui existe dans le droit interne, c'est possible et c'est même normal — encore faudra-t-il voir dans quel sens et jusqu'à quel point. Mais le fait de tenir compte du droit interne ne sera qu'un instrument utilisé aux fins d'une opération qui se situe entièrement sur le plan de l'ordre juridique international. On aura l'occasion de voir que bien des difficultés concrètes auxquelles on se heurte en matière d'imputation sont dues à une perception insuffisamment claire de cet aspect, dont on tient à souligner dès maintenant l'importance en tant que principe.

41. La deuxième condition pour qu'il y ait fait internationalement illicite a été définie au début de la présente section : le comportement imputé à l'État doit constituer un manquement par cet État à une obligation internationale existant à sa charge. C'est ce que l'on

---

(Suite de la note 63.)
ration intellectuelle qui est nécessaire pour passer de l'infraction de l'organe ou du fonctionnaire à l'attribution de cette infraction et de la responsabilité à l'État] (traduction du Secrétariat de l'ONU) ; C. Th. Eustathiades, « Les sujets... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 422 : « Cette imputation est le résultat d'une opération logique effectuée par une règle de droit, donc un lien juridique » ; et W. Wengler, *op. cit.*, p. 425 et 490 : « (...) die Völkerrechtsnorm eindeutig nur von einem bestimmten Menschen durch dessen eigenes Verhalten befolgt oder verletzt werden kann » [(...) la règle de droit international ne peut en tout cas être exécutée ou violée que par le comportement propre d'un individu déterminé].

[64] Il n'y a pas d'activités de l'État qui puissent se dire « siennes » du point de vue d'une causalité naturelle et non pas d'un rattachement juridique — et cela, notons-le, sur le plan interne tout autant que sur le plan international. En décrivant l'État comme une entité réelle — et il l'est, comme toute autre personne morale —, il faut néanmoins se garder de l'erreur d'une représentation anthropomorphiste du phénomène collectif dans laquelle l'individu-organe aurait sa personnalité intégrée et annulée dans le tout et en formerait une partie inséparable, plus ou moins comme un organe du corps humain. C'est sur la base d'une représentation de ce genre que Quadri (*op. cit.*, p. 393 et suiv.) voudrait remplacer l'opération « juridique » du rattachement de l'action individuelle à l'État par une simple reconnaissance matérielle et naturelle. Pour Wengler (*op. cit.*, p. 39), la « Zurechnung » (imputation) est un procédé technique normatif.

[65] On sait que l'identification de la personne juridique avec un ordre juridique a amené des auteurs comme H. Kelsen (« Uber Staatsunrecht », *Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart*, Vienne, Alfred Hölder, K.U.K. Hof und Universitäts-Buchhändler, 1914, Bd. 40, p. 114) et W. Burckhardt (*Die völkerrechtliche Haftung der Staaten*, Berne, Paul Haupt, Akadem. Buchhandlung vorm. Max Drechsel, 1924, p. 10 et suiv.) à conclure à l'impossibilité d'imputer à la personne juridique, expression de l'unité de l'ordre juridique spécial qui la constitue, un fait illicite. Plus tard, Kelsen (« Unrecht... », *Zeitschrift für öffentliches Recht* [*op. cit.*,] p. 500) a essayé de surmonter la difficulté en affirmant que l'acte d'un organe d'un ordre juridique étatique partiel, nécessairement licite pour ce dernier, pourrait être imputé à l'État comme un fait illicite par un ordre juridique total comme l'ordre international. Tout cela paraît non seulement artificiel, mais aussi sans correspondance avec la réalité. L'ordre juridique interne peut très bien imputer comme un fait illicite le comportement d'un organe à la personne de l'État, qui est sa création et qui, en tant que personne, est, comme tous les autres sujets, un destinataire de situations juridiques subjectives.

[66] Un auteur comme Anzilotti, qui, dans ses ouvrages précédents, semblait souscrire à l'idée que l'imputation d'un comportement individuel à l'État devrait être faite toujours et exclusivement par le droit interne, est devenu plus tard le partisan convaincu du point de vue opposé. Voir *Corso... (op. cit.)*, p. 224. Dans le même sens, voir J. G. Starke, *op. cit.*, p. 106 et 107 ; T. Perassi, *op. cit.*, p. 98 ; R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 461 et 462 ; A. Ross, *op. cit.*, p. 251 ; C. Th. Eustathiades, « Les sujets... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 417 ; K. Furgler, *Grundprobleme der völkerrechtlichen Verantwortlichkeit der Staaten unter besonderer Berücksichtigung der Haager Kodifikationskonferenz, sowie der Praxis der Vereinigten Staaten und der Schweiz*, Zürich, Polygraphischer Verlag, 1948, p. 19 et 20 ; G. Morelli, *op. cit.*, p. 184 ; P. Reuter, *La responsabilité internationale*, Paris, 1956-1957, p. 87 ; T. Meron, *op. cit.*, p. 87 ; A. P. Sereni, *op. cit.*, p. 1506 ; J.-P. Quéneudec, *La responsabilité internationale de l'État pour les fautes personnelles de ses agents*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1966, p. 119.

C'est toujours en vertu de sa conception particulière de l'État et de la personne juridique en général que Kelsen a été amené à soutenir en principe (« Théorie... », *Recueil des cours...* [*op. cit.*], p. 88) que « la question de savoir si un acte accompli par un individu est un acte étatique, c'est-à-dire imputable à l'État, doit être examinée sur la base de l'ordre juridique national ». Toutefois, dans la plus récente expression de sa pensée, cet auteur aussi a tenu à souligner particulièrement la possibilité de concevoir que l'imputation en droit international ait lieu sur la base du droit international : voir *Principles... (op. cit.)*, p. 197 et 198, note 13 : « It remains true, however, that international law may, and does, also determine that certain acts are to be considered acts of state, and therefore to be imputed to the state, even though the acts in question cannot be imputed to the state on the basis of national law » [Il est vrai, cependant, que le droit international peut aussi déterminer, et détermine effectivement, que certains actes doivent être considérés comme actes d'État, et par conséquent être imputés à l'État, même si les actes en question ne peuvent être imputés à l'État en vertu du droit national] (traduction du Secrétariat de l'ONU).

appelle l'élément *objectif* du fait illicite international, l'élément spécifique qui marque son caractère distinctif par rapport aux autres faits de l'État auxquels le droit international rattache des conséquences juridiques. Le contraste entre le comportement adopté en fait et celui qui aurait été juridiquement dû constitue, en effet, l'essence même de l'illicéité. Le fait illicite est avant tout un manquement à un devoir juridique, la violation d'une obligation; et c'est précisément ce type de fait que l'ordre juridique prend en considération, comme on l'a vu, pour y rattacher une responsabilité, c'est-à-dire pour en faire la source de nouvelles obligations et, plus généralement, de nouvelles situations juridiques dont la caractéristique commune est qu'elles sont défavorables pour le sujet auquel le fait en question est imputé. Si l'on a présent à l'esprit l'enchaînement entre cette condition et ce résultat, entre le fait de manquer à une obligation et le fait de se voir imposer d'autres obligations ou de se voir infliger des sanctions comme conséquence de ce manquement, on se rend compte que les règles relatives à la responsabilité de l'État sont en quelque sorte des règles complémentaires par rapport à d'autres règles de fond du droit international — par rapport à celles dont découlent les obligations juridiques que les États peuvent être amenés à violer [67].

42. Que l'élément objectif qui caractérise un fait internationalement illicite soit représenté par la violation d'une obligation internationale existant à la charge de l'État, cela est très largement reconnu par la jurisprudence, la pratique et la doctrine la plus autorisée. Dans son arrêt, déjà rappelé, concernant la compétence dans l'*Affaire relative à l'usine de Chorzów* [68], la Cour permanente de justice internationale s'est servie, à ce propos, de l'expression « violation d'un engagement ». Elle a repris la même expression dans son arrêt ultérieur concernant le fond de la même affaire [69]. La Cour internationale de Justice s'est référée explicitement aux termes employés par la Cour permanente dans son avis à propos de la *Réparation des dommages subis au services des Nations Unies* [70]. Dans son avis relatif à l'*Interprétation des traités de paix... (deuxième phase)*, la Cour a indiqué, comme étant de nature à engager la responsabilité internationale, « le refus de s'acquitter d'une obligation conventionnelle » [71]. Dans la jurisprudence arbitrale, la définition restée classique est celle, à laquelle on s'est déjà référé plus d'une fois (voir ci-dessus note 43 et par. 32), donnée par la Commission générale des réclamations États-Unis d'Amérique, Mexique, dans l'*Affaire de la Dickson Car Wheel Company*, où il est dit que :

> « Selon le droit international, en dehors de toute convention, pour qu'un État puisse encourir une responsabilité il est nécessaire qu'un fait illicite international lui soit imputé, c'est-à-dire qu'il existe une *violation d'une obligation imposée par une norme juridique internationale* [72] » (c'est le Rapporteur spécial qui souligne).

43. Dans la pratique des États, des expressions telles que « non-exécution d'obligations internationales », « actes incompatibles avec des obligations internationales », « violation d'une obligation internationale », « violation d'un engagement » sont à l'ordre du jour; elles reviennent fréquemment dans les réponses envoyées par les différents gouvernements surtout au point III de la demande d'informations qui leur avait été adressée par le Comité préparatoire de la Conférence de codification du droit international (1930) [73]. Et l'article 1er adopté à l'unanimité en première lecture par la Troisième Commission de la Conférence s'ouvre précisément par les mots : « Tout manquement aux obligations internationales d'un État [74] ». La même terminologie figurait à l'article 1er de l'avant-projet préparé en 1957 par M. García Amador en tant que Rapporteur spécial sur la responsabilité des États, qui parlait d'actes ou omissions contraires aux obligations internationales de

---

[67] Cette idée a été clairement exposée par différents membres de la Commission du droit international (notamment MM. Tammes et Eustathiades) lors de la discussion du premier rapport sur la responsabilité des États. Elle se trouve reflétée au paragraphe 80 du rapport sur les travaux de la vingt et unième session (*Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 242, doc. A/7610/Rev.1).

Dans la doctrine moderne du droit international, un auteur comme Reuter (« Principes... », *Recueil des cours...* [*op. cit.*], p. 595) a noté précisément à ce propos que l' « un des traits dominants de la théorie de la responsabilité est son caractère *non autonome* »; à ce propos, il a souligné le lien qui existe entre l'obligation préalable et l'obligation nouvelle que la mise en cause de la responsabilité fait naître. Un autre auteur (Brownlie, *op. cit.*, p. 353 et 354) a bien mis en évidence le caractère de complément que la règle sur la responsabilité prend par rapport aux règles primaires du droit international :

> « Today one can regard responsibility as a general principle of international law, a concomitant of substantive rules and of the supposition that acts and omissions may be categorized as illegal by reference to the rules establishing rights and duties. Shortly, the law of responsibility is concerned with the incidence and consequences of illegal acts... » [On peut aujourd'hui considérer la responsabilité comme un principe général du droit international, qui s'ajoute aux règles de fond et à la supposition que certains actes et omissions peuvent être qualifiés d'illicites au regard des règles établissant des droits et des obligations. En bref, le droit de la responsabilité traite de l'incidence et des conséquences des actes illicites... »] (traduction du Secrétariat de l'ONU).

Sur la nécessité d'éviter toute confusion entre la règle de droit qui établit l'obligation dont la violation est prise en considération en tant que fait internationalement illicite et la règle qui attache une responsabilité au fait de la violation, voir R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 445 et suiv.

[68] Affaire relative à l'usine de Chorzów (compétence), Arrêt n° 8 du 26 juillet 1927. *C.P.J.I.*, série A, n° 9, p. 21.

[69] Affaire relative à l'usine de Chorzów (fond), Arrêt n° 13 du 13 septembre 1928. *C.P.J.I.*, série A, n° 17, p. 29.

[70] Réparation des dommages subis au service des Nations Unies, Avis consultatif du 11 avril 1949. *C.I.J. Recueil 1949*, p. 184.

[71] Interprétation des traités de paix conclus avec la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie (deuxième phase), Avis consultatif du 18 juillet 1950. *C.I.J. Recueil 1950*, p. 228.

[72] Affaire de la Dickson Car Wheel Company (juillet 1931). Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. IV (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1951.V.1), p. 678. Voir aussi la décision rendue à propos de l'Affaire relative à l'acquisition de la nationalité polonaise (10 juillet 1924) : *ibid.*, vol. I (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.V.2), p. 425.

[73] SDN, *Bases de discussion... (op. cit.)*, p. 25 et suiv., 30 et suiv., 33 et suiv.; et *Supplément au tome III (op. cit.)*, p. 3 et suiv.

[74] *Annuaire de la Commission du droit international, 1956*, vol. II, p. 226, doc. A/CN.4/96, annexe 3.

l'État [75]. Cette expression se retrouve également, telle quelle, dans l'article 2 de l'avant-projet révisé préparé en 1961 [76].

44. Dans les projets de codification de la responsabilité des États émanant de particuliers ou d'institutions privées, on constate la même concordance dans la terminologie. L'article 1er du projet de code préparé par l'Association de droit international du Japon en 1926 affirme la responsabilité de l'État pour les actes ou omissions qui « constituent une violation d'une obligation internationale incombant à l'État [77] » ; l'article 1er de la résolution adoptée par l'Institut de droit international à Lausanne en 1927 parle de « toute action ou omission » de l'État contraire à ses obligations internationales [78] ; l'article 1er du projet préparé par la Deutsche Gesellschaft für Völkerrecht en 1930 mentionne la violation d'une obligation de droit international assumée par un État à l'égard d'un autre État [79] ; et l'article 1er du projet préparé en 1927 par Strupp se réfère aux actes de l'État responsable qui sont incompatibles avec ses obligations envers l'État lésé [80]. Quant à la doctrine, enfin, l'expression « violation d'une obligation internationale [81] » ou d'autres équivalentes, telles que « transgression d'une obligation établie par une norme internationale [82] », « manquement à une obligation internationale [83] », « fait » ou « comportement contrastant avec » ou « contraire à une obligation internationale [84] », « violation d'un devoir » ou d'un « devoir juridique international [85] », sont de loin celles qui prévalent dans le langage employé par les auteurs les plus connus.

45. Ayant pu constater ainsi cette unité effective de langage, il est à peine besoin de relever que, pour désigner l'élément objectif d'un fait internationalement illicite, des expressions telles que « manquement à une obligation » ou « violation d'une obligation internationale » sont nettement préférables à celles de « violation d'une règle » ou « d'une norme de droit international », adoptées par certains auteurs [86] et employées parfois, à tort, par d'autres comme équivalent des premières [87]. La règle est le droit au sens objectif. Sa fonction est d'attribuer à ses destinataires, certaines conditions étant réunies, des situations juridiques subjectives : droits, facultés, pouvoirs, obligations. Ce sont ces situations qui, comme l'indique leur dénomination d'ensemble, constituent le droit au sens subjectif ; et c'est par rapport à ces situations qu'intervient le comportement du sujet. Il peut librement exercer ou ne pas exercer son droit subjectif, sa faculté, son pouvoir ; il peut remplir son obligation ou la transgresser ; il n' « exerce » pas la règle et, de même, il ne la « viole » pas. C'est à son devoir qu'il manque, le cas échéant, et non pas au principe de droit objectif dont découle ce devoir. Ajoutons qu'il n'est nullement dit que l'obligation dont la violation représente un élément constitutif d'un fait internationalement illicite doive découler nécessairement d'une règle, du moins au sens propre de ce terme. L'obligation en question peut très bien avoir été créée et mise à la charge d'un sujet par un acte juridique particulier, ou par la décision d'une juridiction judiciaire ou arbitrale, ou par la décision d'un organisme international, etc. La violation d'une obligation ayant ce caractère et cette origine est tout aussi illicite, pour le droit international, que le manquement à une obligation établie par une règle proprement dite ; et ce serait pur artifice que de faire remonter l'obligation en question à la règle qui prévoit certains procédés particuliers en tant que sources distinctes d'obligations internationales [88].

---

[75] *Ibid.*, *1957*, vol. II, p. 145, doc. A/CN.4/106, annexe.

[76] *Ibid.*, *1961*, vol. II, p. 48, doc. A/CN.4/134 et Add.1, additif.

[77] Projet de code de droit international adopté par la Kokusaiho Gakkwai (Association de droit international du Japon) de concert avec la branche japonaise de l'International Law Association. Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 146, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe II.

[78] *Ibid.*, *1956*, vol. II, p. 228, doc. A/CN.4/96, annexe 8.

[79] *Ibid.*, *1969*, vol. II, p. 155, doc. A/CN.4/217 et Add.1, annexe VIII.

[80] *Ibid.*, p. 158, annexe IX.

[81] Voir J. G. Starke, *op. cit.*, p. 106 ; H. Kelsen, *Principles... (op. cit.)*, p. 196 ; K. Furgler, *op. cit.*, p. 16 ; G. Morelli, *op. cit.*, p. 347 ; G. Schwarzenberger, *A Manual... (op. cit.)*, p. 162 et 163 ; B. Cheng, *op. cit.*, p. 170 et 171 ; F. V. Garcia Amador, « State Responsibility... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 376 ; A. Schüle, *op. cit.*, p. 336 ; P. Reuter, « Principes... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 599 ; A. P. Sereni, *op. cit.*, p. 1506 et 1512 ; C. F. Amerasinghe, *op. cit.*, p. 37 et suiv., 41 et suiv. ; E. Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, p. 534. Voir aussi les documents de travail soumis en 1962-1963 à la Sous-Commission sur la responsabilité des États de la Commission du droit international par MM. Tsuruoka et Ago (*Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 259 et 264).

[82] Voir P. Guggenheim, *op. cit.*, p. 1.

[83] Voir J. Basdevant, *op. cit.*, p. 671 ; Ch. de Visscher, *op. cit.*, p. 91 ; Ch. Rousseau, *op. cit.*, p. 361 ; et le document de travail présenté en 1962 par M. Yasseen (*Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 261).

[84] Voir R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 441 et 445 ; J. L'Huillier, *op. cit.*, p. 359 ; R. Monaco, *Manuale di diritto internazionale pubblico*, Turin, Unione Tipografico-Editrice Torinese, 1960, p. 359.

[85] Voir D. Anzilotti, *Teoria generale... (op. cit.)*, p. 111, et *Corso... (op. cit.)*, p. 385 et 386 ; C. C. Hyde, *op. cit.*, p. 882 ; L. Oppenheim, *op. cit.*, p. 337 et 338 ; G. Balladore Pallieri, *Diritto internazionale pubblico*, Milan, 1962, 8e éd., p. 245 ; H. Accioly, *op. cit.*, p. 249 ; A. Ulloa, *op. cit.*, p. 251 ; G. Dahm, *op. cit.*, p. 178 ; S. R. Patel, *A Textbook of International Law*, Londres, Asia Publishing House, 1964, p. 103.

[86] Voir K. Strupp, « Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch... (op. cit.)*, p. 6, 8 et 9, et *Éléments... (op. cit.)*, p. 327 ; P. Schoen, *op. cit.*, p. 21.

[87] Cet emploi figurait dans les ouvrages plus anciens d'Anzilotti : *Teoria generale... (op. cit.)*, p. 84, et *La responsabilité internationale... (op. cit)*, p. 170. On note également cette formule chez A. Verdross (« Règles générales du droit international de la paix », *Recueil des cours..., 1929-V*, Paris, Librairie Hachette, 1931, p. 463 et suiv.), G. Balladore Pallieri (*Diritto internazionale pubblico* [*op. cit.*], p. 245 et 246), J. Garde Castillo (*op. cit.*, p. 126 et 127), P. Guggenheim (*op. cit.*, p. 3), A. Schüle (*op. cit.*, p. 329 et 330), A. P. Sereni (*op. cit.*, p. 1503), et D. B. Levin (*Otvetstvennost gossoudarstv... [op. cit.]*, p. 51).

[88] Cela même sans tenir compte du fait que, aux fins d'une caractérisation du fait illicite, l'idée de transgresser une règle pourrait aussi prêter à équivoque : il y a, en effet, des hypothèses d'exercice non valable d'une faculté ou d'un pouvoir qui n'ont rien d'un fait illicite et qui pourtant sont constituées essentiellement par une conduite qui ne correspond pas à celle que la règle requerrait pour produire certaines conséquences juridiques. Voir, à ce sujet, R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 434, 441 et 442 ; et G. Morelli, *op. cit.*, p. 347.

46. Par contre, ce qui paraît tout à fait légitime, en droit international, c'est de considérer l'idée de violation d'une obligation comme l'équivalent parfait de celle de lésion du droit subjectif d'autrui [89]. La Cour permanente de justice internationale — qui, plus fréquemment, emploie l'expression « violation d'une obligation internationale » — a mentionné un « acte [...] contraire aux droits conventionnels d'un autre État » dans son jugement à propos de l'*Affaire des phosphates du Maroc* [90]. La corrélation entre obligation juridique d'un côté et droit subjectif de l'autre côté ne souffre pas d'exception : il n'existe assurément pas — à la différence de ce qu'on dit être la situation en droit interne — d'obligations incombant à un sujet auxquelles ne correspondrait pas un droit subjectif international d'un autre sujet ou d'autres sujets, voire même, pour ceux qui partagent un point de vue déjà mentionné dans la section précédente, de l'ensemble des autres sujets du droit des gens. Cette précision doit être présente à l'esprit aux fins d'une interprétation exacte de la définition, qu'on se propose de donner, des conditions d'existence d'un fait illicite international.

47. On se demande parfois s'il ne devrait pas y avoir une exception au principe selon lequel la caractéristique du fait internationalement illicite est qu'il constitue un manquement par l'État à une obligation internationale existant à sa charge. Ce raisonnement repose sur l'idée que, dans certaines hypothèses, l'exercice abusif d'un droit pourrait être un comportement internationalement illicite, générateur, à ce titre, d'une responsabilité internationale. En d'autres termes, s'il était vrai, comme certains le prétendent, que le droit international connaît, à l'instar de certains droits internes, la théorie de l'abus du droit, faudrait-il en déduire que, dans certains cas, ce ne serait pas un comportement contraire à une obligation juridique qui formerait l'élément caractéristique d'un délit international, mais au contraire un comportement fondé sur un droit subjectif ?

48. On sait qu'à propos de cette doctrine la jurisprudence internationale ne s'est jamais prononcée d'une manière vraiment nette, et on peut en comprendre les raisons étant donné les dangers que pourrait comporter aussi bien la négation absolue que l'affirmation générale du principe. La Cour permanente de justice internationale n'y a fait que des allusions très prudentes, et en tout cas pour en exclure l'application dans l'espèce envisagée et pour indiquer, en général, que l'abus de droit ne saurait se présumer [91]. La théorie de l'abus de droit a été d'ailleurs explicitement contestée dans certaines opinions dissidentes connues [92]. Quant à la jurisprudence plus récente, le commentaire de Reuter paraît résumer très efficacement le critère dont elle s'inspire : « La jurisprudence s'en sert plutôt comme avertissement dans des espèces où elle n'en use pas, alors qu'il est vraisemblable que si elle usait de la notion elle ne la mentionnerait pas [93]. » La nécessité de transposer en droit international la condamnation de l'abus du droit n'a été clairement formulée que par le juge Alvarez dans certaines de ses opinions dissidentes [94]. Dans la doctrine, l'idée d'une application de la théorie de l'abus du droit en droit international a trouvé dans le passé et trouve aujourd'hui des partisans convaincus [95] aussi bien que des opposants déterminés [96].

49. Toutefois, pour ce qui intéresse le travail actuel de la Commission du droit international, on ne voit

---

[89] L'équivalence, en droit international, entre manquement à un devoir juridique et violation d'un droit subjectif d'autrui est soulignée par D. Anzilotti (*Teoria generale...* [*op. cit.*], p. 83, 91 et suiv., et 121), G. Balladore Pallieri (« Gli effetti... », *Rivista di Diritto Pubblico...* [*op. cit.*], p. 66, et *Diritto internazionale pubblico* [*op. cit.*], p. 245), R. Ago (« Le délit international », *Recueil des cours...* [*op. cit.*], p. 441), G. Morelli (*op. cit.*, p. 347), et A. P. Sereni (*op. cit.*, p. 1514).

[90] Affaire des phosphates du Maroc (exceptions préliminaires), 14 juin 1938. Voir *C.P.J.I.*, série A/B, n° 74, p. 28.

[91] Voir arrêt concernant l'Affaire relative à certains intérêts allemands en Haute-Silésie polonaise (fond), du 25 mai 1926 (*C.P.J.I.*, série A, n° 7, p. 30, 37 et 38), et arrêt relatif à l'Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, du 7 juin 1932 (*C.P.J.I.*, série A/B, n° 46, p. 167).

[92] Voir l'opinion dissidente du juge Anzilotti dans l'Affaire de la Compagnie d'électricité de Sofia et de Bulgarie (exception préliminaire), du 4 avril 1939 (*C.P.J.I.*, série A/B, n° 77, p. 98).

[93] P. Reuter, « Principes... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 600. L'auteur voit un exemple de la première hypothèse dans la décision du 16 novembre 1957 du Tribunal arbitral à propos de l'Affaire du lac Lanoux (pour texte, voir Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII [publication des Nations Unies, numéro de vente : 1963.V.3], p. 285 et suiv.) et un exemple de la deuxième dans l'arrêt du 12 avril 1960 de la Cour internationale de Justice relatif à l'Affaire du droit de passage sur territoire indien (Portugal *c.* Inde) [fond] (*C.I.J. Recueil 1960*, p. 36 et 37). On pourrait y ajouter la mention faite, incidemment, par la Cour internationale de Justice dans son arrêt du 18 décembre 1951 relatif à l'Affaire des pêcheries (Royaume-Uni *c.* Norvège) [*C.I.J. Recueil 1951*, p. 142].

[94] *C.I.J. Recueil 1949*, p. 48 ; *ibid., 1950*, p. 15 ; *ibid., 1951*, p. 149 ; *ibid., 1952*, p. 128 et 133.

[95] Voir tout particulièrement N. Politis, « Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux », *Recueil des cours... 1925-I*, Paris, Librairie Hachette, 1926, p. 77 et suiv. ; S. Trifu, *La notion de l'abus de droit dans le droit international*, Paris, Domat-Montchrestien, 1940 ; van Bogaert, *Het Rechtsmisbruik in het Volkenrecht*, Anvers, 1948 ; van der Molen, *Misbruik van Recht in het Volkenrecht-Opstellen op het gebied van Recht, Staat en Maatschappij*, Amsterdam, 1949, p. 266 et suiv. ; M. Sibert, *Traité de droit international public*, Paris, Librairie Dalloz, 1951, t. II, p. 205 et 283 ; A.-Ch. Kiss, *L'abus de droit en droit international*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1953 (surtout p. 179 et suiv.) ; et F. V. García Amador, « State Responsibility... », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 376 et suiv., et cinquième rapport sur la responsabilité des États (*Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 53 et suiv., doc. A/CN.4/125), par. 66 et suiv.

[96] Voir, parmi de nombreux autres, M. Scerni, *L'abuso di diritto nei rapporti internazionali*, Rome, Anonima Romana Editoriale, 1930 ; A. Cavaglieri, *Corso di diritto internazionale*, Naples, 3e éd., 1934, p. 508 ; H. J. Schlochauer, « Die Theorie des *abus de droit* im Völkerrecht », *Zeitschrift für Völkerrecht*, Breslau, J. U. Kern's Verlag, 1933, Bd. XVII, p. 373 et suiv. ; et, parmi les plus récents, G. Schwarzenberger, « Uses and Abuses of the 'Abuse of Rights' in International Law », *The Grotius Society : Transactions for the Year 1956 : Problems of Public and Private International Law*, Londres, The Grotius Society, 1957, vol. 42, p. 47 et suiv. ; J.-D. Roulet, *Le caractère artificiel de la théorie de l'abus de droit en droit international public*, Neuchâtel, Histoire et Société d'aujourd'hui, Ed. de la Baconnière, 1958 ; I. Brownlie, *op. cit.*, p. 365 et suiv. Pour des prises de position limitées et marquées d'une grande prudence, voir H. Lauterpacht, *The Development of International Law by the International Court*, Londres, Stevens and Sons Ltd, 1958, p. 162 et suiv. ; et P. Guggenheim, « La validité et la nullité des actes juridiques internationaux », *Recueil des cours... 1949-I*, Paris, Librairie du Recueil Sirey, 1950, p. 250 et suiv.

aucune raison qui oblige à prendre position à propos de cette théorie, de ses éventuelles justifications et de leur fondement, des prétendus avantages qu'elle présenterait pour le développement et le progrès du droit international, ou des dangers qu'elle comporterait pour la sécurité de ce droit. Le problème de l'abus du droit n'a, en réalité, pas d'incidence directe sur la détermination des prémisses de la responsabilité internationale. Il s'agit d'une question de fond qui concerne l'existence ou la non-existence d'une règle « primaire » du droit international : la règle qui aurait pour effet de limiter l'exercice par l'État de ses droits ou, selon certains autres, de ses compétences, et d'en interdire l'exercice abusif. Il est évident, partant, que s'il devait être admis qu'une limitation et une interdiction de ce genre doivent être acceptées par le droit international en vigueur, l'exercice abusif d'un droit par un État constituerait nécessairement une violation de l'obligation de ne pas dépasser certaines limites dans l'exercice de ce droit, de ne pas l'exercer avec l'unique intention de nuire à d'autres ou d'envahir indûment leur sphère de compétence. Si l'existence d'un fait illicite international devait être reconnue dans une hypothèse semblable, l'élément constitutif serait toujours représenté par la violation d'une obligation, et non pas par l'exercice d'un droit [97]. La mention d'un manquement à une obligation juridique internationale paraît donc entièrement suffisante pour couvrir même l'hypothèse que l'on vient d'envisager, et l'on ne voit pas la nécessité de prévoir une prétendue exception, ni non plus d'insérer, dans le cadre du projet concernant la responsabilité internationale des États, un article concernant un problème qui ne relève pas spécifiquement de la responsabilité [98].

50. Il est, par contre, un autre aspect dont il pourrait être utile de tenir compte pour la définition des conditions d'existence d'un fait illicite international. Un fait de cette nature, on l'a dit, est, par essence, constitué par un comportement rattaché à l'État et qui constitue un manquement par cet État à une obligation internationale. Deux hypothèses distinctes peuvent toutefois se présenter. Parfois, le comportement peut à lui seul suffire pour réaliser un manquement à une obligation internationale de l'État. Que les organes législatifs d'un État refusent de passer une loi que, par un traité, l'État s'était spécifiquement engagé à adopter; que les forces armées d'un pays déterminé attaquent le territoire d'un autre pays avec lequel le premier entretient des relations pacifiques; qu'un pays côtier refuse, en temps de paix, le passage innocent dans ses eaux territoriales aux navires d'un autre pays donné; qu'un fonctionnaire des douanes soumette à une visite la valise diplomatique d'un pays étranger; que la police pénètre indûment dans le siège d'une ambassade étrangère; que les organes judiciaires infligent à un étranger un déni de justice : voilà autant d'exemples de l'hypothèse envisagée.

51. Il y a toutefois aussi des cas où la situation se présente différemment. Il ne suffit pas qu'un bombardier ait lâché des bombes lorsqu'il se trouvait à proximité d'un hôpital ou d'un monument historique pour que l'obligation de respecter les formations sanitaires et les biens culturels de l'ennemi ait été violée : il faut encore que l'hôpital ou le monument en question ait été touché. De même, pour que l'on puisse accuser un État d'avoir manqué à son devoir de protéger efficacement le siège d'une ambassade étrangère ou de sauvegarder en période de trouble la sécurité des étrangers sur son territoire, il n'est pas suffisant de montrer que cet État aurait fait preuve de négligence en la matière; il est encore nécessaire qu'un événement extérieur se soit produit, tel que, par exemple, une attaque par des particuliers contre le siège de l'ambassade, ou le meurtre d'étrangers par une foule déchaînée. Dans de telles hypothèses, donc, pour que le comportement de l'État puisse apparaître comme constituant la violation d'une obligation internationale, il faut qu'il s'y ajoute un élément supplémentaire : un événement extérieur [99].

52. A ce sujet, il est à remarquer qu'il ne suffit pas que le comportement comme tel et l'événement se soient produits l'un et l'autre mais sans relation aucune entre eux; encore faut-il qu'entre le premier et le second il existe un lien tel que l'on puisse considérer le comportement comme étant directement ou indirectement la cause de l'événement. Autrement dit, il faut qu'il y ait entre le comportement et l'événement un certain rapport de causalité, soit qu'il s'agisse d'une causalité naturelle, comme dans l'hypothèse la plus simple, soit qu'on puisse parler plutôt d'une causalité normative, le lien étant créé non pas par la nature mais par la règle de droit, comme dans le cas où l'État aurait omis de prendre les mesures de sauvegarde et de prévention qui auraient pu empêcher que l'événement extérieur (par exemple une attaque par des particuliers) ne se produise. Il n'est pas nécessaire d'en dire plus pour le moment, étant donné qu'il faudra revenir sur ces distinctions lorsqu'il s'agira de définir les règles particulières relatives aux différentes hypothèses de manquements à une obligation internationale. Si l'on y fait allusion dès maintenant, c'est parce que l'on estime qu'ici déjà l'on pourrait utilement faire ressortir que le manquement par un État à une obligation internationale peut consister soit dans le comportement, en tant que tel, qui lui est imputé, soit dans le jeu conjoint de ce comportement et d'un événement extérieur, lié au comportement en question par un lien de causalité.

---

[97] Déjà dans *Teoria generale... (op. cit.)*, p. 89, Anzilotti avait noté que la responsabilité ne découle pas d'un excès dans l'exercice du droit, mais du fait d'agir contrairement au droit. Voir, pour des développements dans ce sens, R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 443 et 444; B. Cheng, *op. cit.*, p. 129 et suiv.; E. Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, p. 540.

[98] Dans son avant-projet révisé préparé en 1961, M. García Amador avait voulu introduire, à l'article 2, paragraphe 3, une clause pour indiquer que « l'expression *obligations internationales de l'État* vise aussi l'interdiction de *l'abus de droit*, c'est-à-dire de tout acte contraire aux normes de droit international, conventionnel ou général qui régissent l'exercice des droits et compétences de l'État ». Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1961*, vol. II, p. 48.

[99] Ainsi qu'on le fait en droit interne, on peut donc distinguer, en droit international aussi, les faits illicites de comportement et les faits illicites d'événement. Voir R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 447 et suiv.; G. Morelli, *op. cit.*, p. 349.

53. Une dernière question doit être mentionnée avant de conclure. On parle parfois, à côté des deux éléments, subjectif et objectif, que l'on a mis en évidence comme constitutifs d'un fait illicite international qui est lui-même source de responsabilité, d'un troisième élément, que l'on désigne généralement par le terme « dommage » [100]. Il semble toutefois que de telles affirmations ne vont pas sans équivoque. Il y a des cas où, en soulignant la nécessité de la présence d'un dommage, ce que l'on a en vue c'est plutôt l'exigence que se soit produit cet événement extérieur qui, comme on l'a rappelé aux paragraphes précédents, doit parfois se joindre au comportement proprement dit de l'État pour que ce comportement réalise un manquement à une obligation internationale. Il se peut en effet que, dans le cas où il s'agit d'une de ces obligations de protéger et de sauvegarder qui ont une importance particulière en droit international, l'événement en question soit représenté par une action de tiers, préjudiciable à certaines personnes. Fréquemment, toutefois, quand on se réfère à un dommage, on a présent à l'esprit non pas un préjudice causé à l'État sur le plan international, mais plutôt un dommage infligé à un particulier sur le plan interne [101]. L'importance que l'on accorde à l'élément du dommage est alors une conséquence du fait d'avoir mêlé, dans le cadre d'une analyse limitée à la seule responsabilité pour dommages causés à des particuliers étrangers, l'examen des règles relatives à la responsabilité à celui des règles de fond relatives au traitement des étrangers. L'essence même des obligations « primaires » de l'État en matière de condition des étrangers est qu'il ne doit pas leur causer indûment des dommages par sa propre action. Et il est évident que si l'obligation elle-même se définit ainsi, il ne saurait y avoir de violation de cette obligation là où, concrètement, le particulier étranger n'aurait subi aucun dommage. Mais il est évident que le dommage causé à un particulier, que l'obligation internationale entend précisément éviter, n'a rien à voir avec le dommage qui, sur le plan proprement international, devrait s'ajouter à la violation de l'obligation pour qu'il y ait fait illicite international. Ce dommage ne saurait être qu'un dommage subi par l'État.

54. Or, comme la doctrine l'a mis en évidence bien souvent, ce serait une erreur que de vouloir transposer trop facilement en droit international des idées et des notions du droit interne trop manifestement liées aux situations propres du droit interne. Toute violation d'un engagement envers un autre État, toute lésion d'un droit subjectif de cet État, est, en elle-même, un préjudice, matériel ou moral, pour cet État. Ainsi qu'Anzilotti l'indiquait déjà dans son premier ouvrage consacré à la matière, la responsabilité internationale tire sa raison d'être de la seule violation du droit d'un autre État, et toute violation d'un droit est un dommage [102]. L'importance d'un dommage matériel éventuellement causé peut représenter une donnée décisive pour la détermination du montant de la réparation due, mais il ne peut contribuer à établir si un droit subjectif d'un autre État a été lésé et, partant, s'il y a fait illicite international. Il ne semble donc pas qu'il y ait lieu de tenir compte de cet élément du dommage dans la définition des conditions d'existence d'un fait illicite international.

55. Compte tenu de toutes les remarques et observations qui précèdent, il semble que l'on puisse proposer à la Commission de formuler dans les termes suivants l'article portant définition des conditions de l'existence d'un fait illicite international.

Article II

Conditions de l'existence d'un fait illicite international

Il y a fait illicite international lorsque

a) Un comportement actif ou une omission est imputé à l'État par le droit international; et

b) Ce comportement, par lui-même ou en tant que cause directe ou indirecte d'un événement extérieur, représente un manquement à une obligation internationale de l'État.

III. — Capacité de commettre des faits illicites internationaux

56. De nombreux théoriciens du droit international s'accordent à reconnaître que tout État qui est sujet de droit international a, en principe, ce qu'ils conviennent d'appeler la « capacité délictuelle » ou capacité de commettre des faits illicites internationaux. On ne saurait concevoir, en effet, un État doté de la personnalité internationale qui ne serait pas titulaire d'obligations internationales — et s'il en est titulaire, il doit normalement être susceptible de les enfreindre aussi bien que de s'y conformer.

57. Il faut veiller, toutefois, à ce que l'emploi du mot « capacité » ne soit pas une source d'erreur. On peut être tenté, en effet, dès lors que l'on se sert de ce terme, d'opérer un rapprochement entre le principe que tout État a, en droit international, la capacité de commettre des faits illicites et la règle qui figure à l'article 6 de la Convention de Vienne sur le droit des traités [103], aux termes de laquelle « tout État a la capacité de conclure des traités ». Or, la capacité de conclure des traités et

---

[100] Voir particulièrement A. V. Freeman, *op. cit.*, p. 22; A. Ross, *op. cit.*, p. 242 et 255; K. Furgler, *op. cit.*, p. 16; P. Guggenheim, *Traité... (op. cit.)*, p. 1; A. Schüle, *op. cit.*, p. 336; E. Jiménez de Aréchaga, *op. cit.*, p. 534.

[101] Cela est clair, par exemple, chez Amerasinghe, *op. cit.*, p. 55.

[102] D. Anzilotti, *Teoria generale... (op. cit.)*, p. 89, et surtout *Corso... (op. cit.)*, p. 425, où l'auteur souligne l'importance qu'ont en droit international l'honneur et la dignité des États, qui priment souvent les intérêts économiques, de sorte que le dommage en droit international se confond avec la violation de l'obligation. Voir, dans un sens analogue, dans la doctrine plus récente : G. Schwarzenberger, *A Manual... (op. cit.)*, p. 164; A. P. Sereni, *op. cit.*, p. 1522 et 1523. Même Jiménez de Aréchaga (*op. cit.*, p. 534) rappelle que « dans les relations interétatiques, la notion de dommage n'a toutefois pas un caractère essentiellement matériel ou patrimonial ».

[103] Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 312.

la capacité de commettre des faits internationalement illicites sont deux notions entièrement distinctes. La capacité de conclure des traités, équivalent international de la capacité contractuelle, est l'aspect le plus marquant de cette situation juridique subjective qui, toujours pour emprunter une terminologie familière au droit interne, peut se définir comme la « capacité d'agir » de l'État en droit international : à savoir le pouvoir juridique reconnu à l'État d'accomplir des « actes juridiques », de produire un effet de droit par une manifestation de volonté.

58. Par contre, ce qu'on appelle « capacité délictuelle » ne désigne évidemment ni un pouvoir juridique ni une autre situation juridique subjective; et même, à y bien réfléchir, on peut se rendre compte de l'absurdité de l'idée que l'ordre juridique pourrait attribuer à ses sujets une « capacité » — au sens propre du terme — de se conduire de façon contraire à ses propres obligations juridiques. On ne saurait donc nullement souscrire à l'idée — chère, semble-t-il, à la doctrine allemande — qui voudrait voir dans la capacité délictuelle *(Deliktsfähigkeit)* une sous-catégorie de la « capacité d'agir » *(Handlungsfähigkeit)*[104]. Les termes « capacité délictuelle » ou « capacité de commettre des faits illicites » ne peuvent être que des formules commodes pour indiquer qu'un sujet a, en fait, la possibilité de se comporter de façon contraire à une obligation internationale qui lui incombe et, ce faisant, de réunir les conditions nécessaires pour qu'un fait illicite international lui soit imputé.

59. Ces précisions étant données, et étant donc admis que tout État sujet du droit international a, dans le sens indiqué, la « capacité » de commettre des faits illicites internationaux, il s'ensuit que le seul problème qui puisse se poser à propos de cette « capacité » est celui de ses éventuelles limitations, dans certaines situations particulières. Indiquons bien, à ce propos, pour que le problème soit clairement posé, qu'il doit s'agir de limitations de la « capacité » de commettre des faits illicites, et non pas de limitations de la responsabilité que le droit rattache à de tels faits[105]. L'imputation du fait illicite et l'attribution ou imputation de la responsabilité ne sont pas la même chose et elles ne se dirigent pas nécessairement vers le même sujet. Même si, en règle générale, tout fait illicite international commis par un État entraîne la responsabilité internationale de ce dernier, il peut y avoir des hypothèses — on a déjà eu l'occasion d'y faire allusion et l'on devra y revenir par la suite — dans lesquelles, en raison de la situation d'un État par rapport à un autre État, c'est le second qui répond à la place du premier d'un fait illicite international commis par lui. Dans des cas de ce genre, l'État en question a donc manifestement la « capacité délictuelle », même si sa propre responsabilité n'est pas mise en cause en raison du fait illicite international qu'il commet.

60. Peut-il donc y avoir des limitations de la « capacité délictuelle » internationale de l'État, c'est-à-dire, en termes plus précis, à sa possibilité d'avoir un comportement qui représente un manquement à une obligation internationale? Il ne semble pas que, pour répondre à cette question, il y ait lieu de s'occuper particulièrement de la situation d'un État membre d'une union fédérale. Dans les cas, de plus en plus exceptionnels, où l'on peut être amené à conclure qu'un État membre d'une fédération aurait encore une certaine personnalité internationale parce qu'il aurait gardé, même dans des limites très restreintes, la capacité de conclure certains accords avec des États étrangers à la fédération[106], on devrait présumer que cet État serait lui-même susceptible d'observer ou d'enfreindre les engagements assumés dans les accords qu'il aurait ainsi passés. Dans ce sens, donc, il aurait une « capacité délictuelle », qui se limiterait toutefois au seul domaine envisagé[107]. Tout cela paraît tellement évident en soi — et il s'agit, au surplus, d'hypothèses tellement marginales — qu'il ne semble pas qu'il y ait lieu d'y faire explicitement allusion dans la définition de la règle générale concernant la capacité de l'État de commettre des faits illicites internationaux. Cela d'autant plus qu'à la Conférence de Vienne sur le droit des traités on a pu se rendre compte de la ténacité avec laquelle les États fédéraux s'opposent en général à toute allusion à une personnalité internationale distincte des États fédérés[108].

---

[104] K. Strupp, « Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch... (op. cit.)*, p. 21 et 22; F. Klein, *op. cit.*, p. 34 et 35; A. Schüle, *op. cit.*, p. 330; I. von Münch, *op. cit.*, p. 130.

[105] Les confusions sont assez fréquentes à ce sujet. Anzilotti (*La responsabilité internationale... [op. cit.]*, p. 180) en fournit un exemple lorsqu'il traduit le terme allemand « Deliktsfähigkeit » (capacité de commettre un délit) par l'expression « capacité de répondre des actes contraires au droit ». La même confusion semble se retrouver chez Strupp (« Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch... [op. cit.]*, p. 21 et 22) et chez Dahm (*op. cit.*, p. 179).

[106] De l'avis du Rapporteur spécial, le fait d'indiquer qu'une entité donnée est dotée de la personnalité juridique internationale — ou, autrement dit, qu'elle est sujet de droit international — n'est qu'une manière synthétique de décrire la situation d'une entité à laquelle l'ordre juridique international rattache des situations juridiques subjectives, à savoir des droits subjectifs, des facultés, des pouvoirs, des obligations juridiques. Que la personnalité juridique internationale se déduise donc de la présence constatée de situations juridiques subjectives, c'est un point sur lequel le Rapporteur spécial (R. Ago, « Le délit international », *Recueil des cours... [op. cit.]*, p. 452) est entièrement d'accord avec M. Eustathiades (« Les sujets... », *Recueil des cours... [op. cit.]*, p. 423). Mais cette concordance de vues semble prendre fin lorsqu'il s'agit de la possibilité de déduire la personnalité internationale d'une entité déterminée du fait qu'elle posséderait la « capacité au délit » internationale : cette capacité, ainsi qu'on l'a souligné, n'est en effet pas une situation juridique subjective. Pour pouvoir établir qu'une entité a la personnalité internationale, il faut pouvoir démontrer qu'elle est titulaire d'obligations internationales, c'est-à-dire précisément de ces obligations qu'elle aura alors la possibilité d'enfreindre. C'est ce qu'il faudrait réussir à démontrer si l'on voulait résoudre d'une manière positive le problème de la personnalité internationale des individus, que M. Eustathiades tient précisément à affirmer. La Commission n'a toutefois pas à prendre position à ce sujet, sa tâche actuelle étant limitée à la codification de la responsabilité internationale des États.

[107] Cela sans toucher à la question de savoir auprès de qui l'on pourrait poursuivre la responsabilité pour un fait illicite commis dans ce domaine précis. Il est à peine besoin d'ajouter, en outre, que le point dont on parle ici n'a rien à voir avec la question de l'imputabilité à l'État fédéral des faits des États membres, question dont on traitera lors de la détermination des règles particulières relatives à l'imputabilité.

[108] La Commission du droit international avait proposé de faire figurer à l'article 5 (« Capacité des États de conclure des traités »)

(*Suite de la note p. 210.*)

61. Toutefois, le problème peut se présenter autrement par rapport à des situations différentes. Un État, pour des raisons qui varient d'une hypothèse à une autre, peut être placé dans une situation où il se trouve qu'un autre sujet de droit international, ou même d'autres sujets, agissent sur son territoire [109]. Si une telle situation se réalise, il peut arriver que cet autre sujet ou ces autres sujets, en vue de finalités qui leur sont propres, ou aussi en raison de la nécessité de combler des vides survenus dans l'organisation de l'État territorial, confient certaines activités relevant de l'ordre juridique de cet État à des éléments de leur propre organisation. Les organes de l'État territorial, ceux par lesquels il s'acquitte normalement de ses obligations internationales, se trouvent alors mis de côté par rapport à des fonctions d'une portée plus ou moins grande. Cette situation peut se produire non seulement là où subsiste l'un de ces rapports juridiques de dépendance qui ont souvent fourni à la doctrine des exemples classiques de la situation ici décrite [110] — et qui sont aujourd'hui, heureusement, en voie de disparition —, mais aussi et surtout dans d'autres cas. On peut citer notamment celui d'une occupation militaire [111], que ce soit en temps de guerre ou en temps de paix, qu'elle soit partielle ou totale, temporaire ou permanente, en un mot quels que soient le titre, la raison et le caractère d'une telle occupation et sans qu'il y ait lieu de distinguer, aux fins qui intéressent ici, selon que cette occupation est qualifiée, aux yeux du droit international, de légitime ou d'illégitime.

62. Dans une situation de ce genre, il peut arriver, par exemple, que des tribunaux de l'occupant soient chargés de se substituer à certains organes judiciaires de l'État occupé dans l'exercice de leur compétence, ou que l'occupant remplace certains organes de l'administration centrale ou locale par des éléments de sa propre administration, militaire ou civile, qu'il charge ses propres forces de la police des frontières — on pourrait multiplier les exemples. Si, donc, il arrive que ces organes de l'État occupant, en exerçant des activités qui leur sont confiées dans le cadre de l'ordre juridique du pays occupé, se rendent coupables d'actions ou d'omissions en violation d'une obligation internationale de l'État occupé, ces faits doivent être imputés à l'occupant et engendrent sa propre responsabilité. Il s'agit bien d'une responsabilité directe, d'une responsabilité de son propre fait [112]. Et il est à peine besoin d'ajouter que, puisque les organes de l'État occupant agissent ici à la place de ceux de l'État occupé et dans le cadre de l'ordre juridique de celui-ci, ils sont tenus, dans leur action, au respect des obligations internationales qui incombent aux organes de l'État occupé qu'ils remplacent [113]. Or, et ce sera la conclusion de ce point, il paraît clair que dans des hypothèses telles que celles que l'on a décrites ici, l'État territorial se trouve amputé d'une partie de son organisation, et d'une partie grâce à laquelle il pouvait précédemment aussi bien s'acquitter de certaines de ses obligations internationales que les transgresser. Automatiquement, sa capacité de commettre des faits illicites internationaux s'en trouve restreinte d'autant.

63. La question peut se poser, maintenant, de savoir s'il est ou non opportun de tenir compte des situations auxquelles on a fait allusion pour définir la règle générale relative à la capacité de l'État de commettre des faits illicites internationaux. La Commission pourrait être amenée à adopter une solution négative à cause de l'attitude prise, lors de l'étude du droit des traités, à propos de la capacité de conclure des traités [114]. Il semble toutefois qu'il faille réfléchir avant de se laisser influencer par de fausses analogies. Comme on l'a mis en évidence (voir ci-dessus par. 57), la capacité de conclure des traités est une situation juridique subjective, un pouvoir juridique proprement dit, reconnu à l'État par le droit objectif. Il en va différemment de ce que l'on appelle la « capacité » de commettre des faits illicites internationaux, qui n'est qu'une condition de fait, une possibilité matérielle de se conduire, non pas en conformité, mais en contradiction, avec une obligation internationale. La Commission a eu tout à fait raison d'adopter, à propos de la capacité des États de conclure des traités, le point de vue selon lequel les prétendus cas d'inexistence ou même de limitation de cette capacité n'ont pas d'existence réelle. Cette prise de position avait aussi une signification politique évi-

(Suite de la note 108.)
de son projet un paragraphe 2 prévoyant que « les États membres d'une union fédérale peuvent avoir la capacité de conclure des traités si cette capacité est admise par la constitution fédérale et dans les limites indiquées dans ladite constitution » (voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, p. 208). Après une longue discussion, la Commission plénière de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités avait adopté cet alinéa en 1968, mais en 1969, à la Conférence elle-même, certains États fédéraux ont repris avec une vigueur renouvelée leur offensive contre ce paragraphe, qui a été finalement rejeté et ne figure donc pas à l'article 6 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (voir ci-dessus note 103).

[109] Pour ne pas accentuer encore la complexité du raisonnement concernant de telles situations, on ne se référera ici qu'à l'hypothèse où l'autre sujet ou les autres sujets en question seraient eux aussi des États. Mais il peut s'agir aussi de sujets de nature différente : un mouvement insurrectionnel, par exemple, et même, à la limite, une organisation internationale.

[110] Pour une série d'exemples tirés précisément de la pratique relative à des rapports de dépendance, où des éléments appartenant directement à l'organisation de l'État supérieur remplacent certains éléments de l'organisation de l'État dépendant dans l'exercice de leur activité, voir R. Ago, « La responsibilità indiretta nel diritto internazionale », *Archivio di diritto pubblico*, janvier-avril 1936-XIV, Padoue, CEDAM, 1936, vol. 1, fasc. 1, p. 27 et suiv. ; et « Le délit international », *Recueil des cours... (op. cit.)*, p. 455 et suiv.

[111] Voir à ce sujet R. Ago, « Occupazione bellica dell' Italia e Trattato lateranense », Istituto di Diritto Internazionale e Straniero della Università di Milano, *Communicazioni e Studi*, Milan, A. Giuffrè, 1946, t. II, p. 168 et suiv. En général, sur les problèmes de responsabilité résultant d'une occupation militaire, voir K. Strupp, « Das völkerrechtliche Delikt », *Handbuch... (op. cit.)*, p. 114 ; C. Eagleton, *op. cit.*, p. 31 ; F. Klein, *op. cit.*, p. 106 et suiv. ; A. Verdross, *op. cit.*, p. 390.

[112] Il est nécessaire de souligner cet aspect afin de distinguer ces hypothèses de celles, qui peuvent également se produire dans des situations pareilles, où un État peut rencontrer une responsabilité *indirecte*, c'est-à-dire du fait d'autrui et non pas de son propre fait.

[113] Voir R. Ago, « Occupazione bellica... », *Communicazioni e Studi (op. cit.)*, p. 169.

[114] Voir, à ce sujet, les débats de la quatorzième session de la Commission : *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. I, p. 65 et suiv.

dente, puisqu'il avait précisément été question d'une incapacité d'agir à propos de ces rapports de dépendance dont on tenait à marquer qu'ils sont devenus inadmissibles dans les conditions actuelles de la société internationale. Mais dans les cas de limitation de la « capacité » de se comporter contrairement à des obligations juridiques, il en va tout autrement. D'ailleurs, ces cas se produisent surtout dans des hypothèses qui sont, hélas, loin d'avoir disparu de la réalité des relations interétatiques. Il faut prendre garde, en particulier, de ne pas faire erreur quand on croit assumer une attitude de faveur envers l'État qui se trouve dans la situation de devoir subir la présence et l'activité sur son territoire d'une organisation qui n'est pas la sienne. En réalité, au moment où l'on voudrait ignorer cette situation et imputer à cet État un fait illicite international dont son organisation n'est nullement coupable, puisqu'il a été commis par des éléments de l'organisation d'un autre, c'est une attitude défavorable qu'on prendrait à son égard. Et, de même, on ne voit pas pourquoi il faudrait accorder une prime d'impunité à l'État dont les organes ont effectivement commis le fait illicite en lui fournissant une excuse pour échapper aux conséquences de l'imputation d'un fait illicite qui est sans conteste le sien. Cet ensemble de raisons militeraient donc plutôt pour l'adoption d'une solution positive.

64. La Commission aura tout loisir de prendre une décision à ce propos, après avoir pris en considération les diverses implications du problème. C'est pour lui permettre de décider en pleine connaissance de cause que la question a été évoquée ici et que les observations qui précèdent ont été formulées. Pour le moment, donc, dans la définition de la règle qui fait l'objet de la présente section, il a paru utile d'inclure un paragraphe dont le but est précisément de tenir compte des situations spéciales qu'on a envisagées. Le texte proposé pour l'énoncé de cette règle est donc le suivant.

Article III

Capacité de commettre des faits illicites internationaux

1. Tout État a la capacité de commettre des faits illicites internationaux.

2. Cette capacité peut se trouver exceptionnellement limitée, dans des situations particulières, du fait qu'aux organes d'un État se sont substitués, dans un secteur d'activité déterminé, ceux d'un autre sujet ou d'autres sujets de droit international agissant sur son territoire.

CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE

[Point 5 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/228 ET ADD.1

Deuxième rapport sur la clause de la nation la plus favorisée, par M. Endre Ustor, rapporteur spécial

[Texte original en anglais]
[9 mars et 18 mai 1970]

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes	Pages
Liste des abréviations		215
INTRODUCTION	1-4	215
Ire PARTIE. — JURISPRUDENCE DE LA COUR INTERNATIONALE DE JUSTICE EN MATIÈRE DE CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE	5-86	215
A. Affaire de l'Anglo-Iranian Oil Company	10-30	216
1. Mécanisme de la clause de la nation la plus favorisée : origine des droits du bénéficiaire	14-24	217
2. Mécanisme de la clause de la nation la plus favorisée : la clause et la règle *pacta tertiis*	25-30	218
B. Affaire relative aux droits des ressortissants des États-Unis d'Amérique au Maroc	31-55	219
1. Caractère contingent de la clause de la nation la plus favorisée [Interprétation conforme à l'intention des parties. — Absence de règles spéciales d'interprétation pour certaines catégories d'États. — La clause en tant que moyen permettant de maintenir l'égalité fondamentale sans discrimination]	35-42	220
2. Le caractère contingent de la clause ne relève pas du *jus cogens*	43-44	221
3. Situation du bénéficiaire d'une clause de la nation la plus favorisée lorsque les droits de l'État tiers existent *de jure*, mais ne peuvent pas être exercés par lui *de facto*	45-49	221
4. Limitation du champ d'application de la clause de la nation la plus favorisée aux questions auxquelles elle s'applique	[50]	222
5. Interprétation touchant le caractère conditionnel ou inconditionnel d'une clause de la nation la plus favorisée	51-53	222
6. La clause de la nation la plus favorisée en tant que moyen permettant d'assurer l'égalité de traitement dans le domaine du commerce extérieur	54-55	223
C. Affaire Ambatielos	56-86	223
1. La règle *ejusdem generis* (règle de l'identité de genre) : contenu de l'*idem genus*	66-73	225
2. La clause de la nation la plus favorisée peut-elle s'étendre aux principes généraux du droit international?	74-80	226
3. Droit intertemporel	81-84	227
4. Refus de donner une interprétation extensive à la clause du traitement national	85-86	228
IIe PARTIE. — LES ORGANISATIONS ET INSTITUTIONS INTERNATIONALES ET L'APPLICATION DE LA CLAUSE DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE	87-118	228
A. Questions autres que le commerce international	89-118	228
1. Privilèges et immunités des organisations internationales	90-95	228
a) Clauses de l' « organisation la plus favorisée »	90-92	228
b) Clauses accordant aux représentants auprès des organisations internationales ou au personnel de celles-ci le même traitement qu'aux membres des missions diplomatiques	93-94	229
c) « Conditions les plus favorables »	95	229
2. Télécommunications	96-98	229

TABLE DES MATIÈRES *(suite)*

	Paragraphes	Pages
3. Transports aériens	99-103	230
a) Convention relative à l'aviation civile internationale (Chicago, 1944)	100	230
b) Accords bilatéraux relatifs aux transports aériens	101	230
c) Un cas exceptionnel	102-103	230
4. Transports maritimes	104-115	230
5. Finances internationales	116	232
6. Propriété intellectuelle	117-118	232
B. Domaine du commerce international	119-206	232
1. Introduction	119-135	232
2. Note historique	136-138	234
3. Structure du GATT	139-142	235
4. Les clauses de la nation la plus favorisée dans l'Accord du GATT et dans le Traité de Montevideo	143-152	236
a) La clause générale de la nation la plus favorisée dans l'Accord du GATT	144-148	236
b) La clause générale de la nation la plus favorisée dans le Traité de Montevideo	149	237
c) Clauses spéciales de la nation la plus favorisée	150-152	237
5. Nature et fonctionnement d'une clause multilatérale de la nation la plus favorisée	153-158	238
6. Clauses diverses visant à la non-discrimination	159-163	239
a) Restrictions quantitatives dans l'Accord du GATT	160	239
b) Restrictions quantitatives dans le Traité de Montevideo	161	239
c) Entreprises commerciales d'État	162-163	240
7. Exceptions et clauses de sauvegarde dans l'Accord du GATT	164-172	241
a) Exceptions (prévues par le GATT) à la règle de non-discrimination	166-171	241
i) Préférences en matière de droits et d'impositions à l'importation. — ii) Droits antidumping et droits compensateurs. — iii) Représailles en cas d'application discriminatoire de restrictions quantitatives. — iv) Exceptions à la règle de non-discrimination dans l'application des restrictions quantitatives. — v) Réaction aux mesures d'urgence affectant les importations. — vi) Règlements concernant la santé et l'hygiène. — vii) Règlements concernant la sécurité. — viii) Protection des concessions et des avantages. — ix) Trafic frontalier. — x) Non-application de l'Accord général entre des parties contractantes. — xi) Unions douanières et zones de libre-échange. — xii) Problèmes soulevés par l'article XXIV		
b) Exceptions (admises par les parties contractantes) à la règle de non-discrimination	172	244
i) Dérogations ayant pour effet d'autoriser un traitement discriminatoire. — ii) Préférences en faveur de pays en voie de développement		
8. Traités incompatibles avec une clause multilatérale de la nation la plus favorisée	173-187	245
a) Arrangements « régionaux » ou « sous-régionaux »	177-178	245
b) Résolution de 1969 de l'Institut de droit international	179-180	245
c) Rapports entre les membres d'une zone de libre-échange et les États non membres	181-182	246
d) Rapports des membres du GATT avec les États qui ne sont pas parties à l'Accord général	183-187	246
9. Les pays en voie de développement et la clause de la nation la plus favorisée en général	188-189	247
10. La résolution de 1969 de l'Institut de droit international	190	248
11. Les pays en voie de développement et le GATT	191-193	248
12. Succès et échecs du GATT dans l'organisation du commerce international sur la base de la clause de la nation la plus favorisée	194-199	249
13. Justification d'un régime préférentiel en faveur des pays en voie de développement dans leur commerce avec les pays développés	200-201	250
14. La clause de la nation la plus favorisée dans le commerce Est-Ouest	202-206	252

ANNEXES

I. Le point de vue de la CNUCED sur le rôle de la clause de la nation la plus favorisée dans les échanges entre pays développés et entre pays en voie de développement	254
II. Extraits de rapports du Groupe spécial de la CEE pour l'étude des problèmes du commerce entre l'Est et l'Ouest	256
III. Liste des organisations et institutions auxquelles a été adressée la lettre circulaire du Secrétaire général	260

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AELE	Association européenne de libre-échange
AI	*Index analytique (troisième revision)* [publication du GATT, numéro de vente : GATT/1970-1]
ALALE	Association latino-américaine de libre-échange
BIRD	Banque internationale pour la reconstruction et le développement
BIRPI	Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété intellectuelle
CEA	Commission économique pour l'Afrique
CEAEO	Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient
CEE	Commission économique pour l'Europe
CEPAL	Commission économique pour l'Amérique latine
C.I.J.	Cour internationale de Justice
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
FMI	Fonds monétaire international
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
IBDD	*Instruments de base et documents divers* (GATT)
IDA	Association internationale de développement
OACI	Organisation de l'aviation civile internationale
OCAM	Organisation commune africaine et malgache
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OEA	Organisation des États américains
OIC	Organisation internationale du commerce
OMCI	Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime
OMM	Organisation météorologique mondiale
OMS	Organisation mondiale de la santé
SDN	Société des Nations
SFI	Société financière internationale
UIT	Union internationale des télécommunications
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UPU	Union postale universelle

Introduction

1. La période qui a suivi la seconde guerre mondiale se caractérise par deux faits qui, du point de vue de l'historique de la clause de la nation la plus favorisée, présentent un intérêt particulier. L'un d'eux, c'est que la Cour internationale de Justice a créé une importante jurisprudence sur le jeu de la clause telle qu'elle figure dans les traités bilatéraux.

2. L'autre fait est d'une portée plus étendue. Ceux qui cherchent à organiser le commerce mondial sur une base multilatérale ont généralement recours au procédé classique de la clause de la nation la plus favorisée en s'efforçant d'en adapter le fonctionnement aux exigences d'un cadre différent — aux besoins d'une communauté d'États dotés de systèmes sociaux et économiques différents et dont le développement se situe à des niveaux différents.

3. Le présent rapport, dont l'objectif est de poursuivre les recherches en vue de déterminer les règles du droit international contemporain en matière de clause de la nation la plus favorisée, sera en conséquence divisé en deux parties. La première s'emploie à analyser les opinions soutenues par les parties et les juges sur la nature et le rôle de la clause dans les trois affaires dont la Cour internationale de Justice a eu à connaître. La deuxième partie est fondée sur les réponses reçues des organisations et institutions intéressées consultées par le Secrétaire général ; il y sera surtout question des problèmes qui se posent lorsqu'on envisage la clause en tant qu'élément régulateur du commerce international.

4. Le Rapporteur spécial pense se conformer ainsi aux instructions qui lui ont été données par la Commission du droit international [1].

Première partie

Jurisprudence de la Cour internationale de Justice en matière de clause de la nation la plus favorisée

5. Dans son premier rapport sur la clause de la nation la plus favorisée [2], le Rapporteur spécial a proposé de

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 244, doc. A/7610/Rev.1, par. 89.

[2] *Ibid.*, p. 165, doc. A/CN.4/213, par. 9.

faire figurer dans son rapport suivant un exposé des trois affaires concernant la clause de la nation la plus favorisée dont la Cour internationale de Justice a eu à connaître, à savoir l'*Affaire de l'Anglo-Iranian Oil Co. (compétence)* [1952][3], l'*Affaire relative aux droits des ressortissants des États-Unis d'Amérique au Maroc* (1952)[4] et l'*Affaire Ambatielos (fond : obligation d'arbitrage)* [1953][5]. La Commission du droit international a adopté cette proposition lors de sa vingt et unième session [6].

6. Un auteur français a exposé dans les termes suivants les raisons pour lesquelles il était opportun et même nécessaire d'étudier les trois affaires en question :

Les arrêts de la Cour internationale de Justice inaugurent la jurisprudence internationale sur des points qui avaient fait l'objet de sérieuses difficultés et qui intéressent la théorie générale de la clause; les solutions qu'ils apportent méritent donc d'être précisées, car elles dépassent le cadre des espèces qui les ont provoquées[7].

7. Un auteur anglais, commentant ces mêmes affaires, écrit que celles-ci constituent la véritable *sedes materiae* des règles du droit international relatives à la clause de la nation la plus favorisée [8].

8. A propos de l'*Affaire Ambatielos*, il sera également question de la sentence rendue le 6 mars 1956 [9] par la Commission d'arbitrage créée en vertu de l'accord du 24 février 1955 entre les Gouvernements de la Grèce et du Royaume-Uni en vue de l'arbitrage de la réclamation Ambatielos.

9. La doctrine a consacré d'assez nombreux écrits aux affaires en question [10]. Dans certains cas, il sera fait mention de passages pertinents de ces œuvres. Certaines d'entre elles traitent des problèmes en jeu de manière plus détaillée que le présent rapport, qui se contente de rechercher les seuls aspects de la question qui peuvent permettre de dégager les règles existantes en matière de clause de la nation la plus favorisée.

A. — AFFAIRE DE L'ANGLO-IRANIAN OIL COMPANY

10. En 1933, un accord a été conclu entre le Gouvernement de l'Iran et l'Anglo-Iranian Oil Company. En 1951, l'Iran a promulgué des lois portant nationalisation de l'industrie du pétrole, qui ont donné lieu à un différend entre l'Iran et l'Anglo-Iranian Oil Company. Le Royaume-Uni a pris fait et cause pour cette dernière et a introduit une instance devant la Cour internationale de Justice le 26 mai 1951.

11. L'Iran a contesté la compétence de la Cour pour le motif suivant. Aux termes d'une déclaration faite par l'Iran en application du paragraphe 2 de l'Article 36 du Statut de la Cour, celle-ci n'avait juridiction que sur les différends ayant trait à l'application d'un traité ou d'une convention acceptés par l'Iran après la ratification de la déclaration, qui a eu lieu le 19 septembre 1932.

12. Le Royaume-Uni, tout en mettant en doute cette interprétation de la déclaration iranienne, a soutenu que même si la Cour acceptait ce raisonnement, elle n'en serait pas moins compétente dans l'affaire en question. Le Royaume-Uni a invoqué, à cet effet, trois traités conclus par l'Iran après 1932. Parmi ceux-ci figurait le Traité d'amitié, d'établissement et de commerce entre l'Iran et le Danemark, conclu en 1934, dont l'article IV était ainsi conçu :

Les ressortissants de chacune des Hautes Parties contractantes seront, sur le territoire de l'autre, reçus et traités relativement à leurs personnes et à leurs biens conformément aux principes et à la pratique du droit commun international. Ils y jouiront de la plus constante protection des lois et des autorités territoriales pour leurs personnes et pour leurs biens, droits, et intérêts [11].

Les conventions d'établissement conclues par l'Iran avec la Suisse et la Turquie, en 1934 et 1937, respectivement, contenaient chacune un article semblable.

13. Le Royaume-Uni invoquait ces trois traités en vertu de la clause de la nation la plus favorisée contenue dans l'article IX du traité conclu par lui avec l'Iran en 1857 et dans l'article II de la convention commerciale conclue entre le Royaume-Uni et l'Iran en 1903. L'article IX du traité de 1857 déclarait que :

Les Hautes Parties contractantes s'engagent à ce que, dans l'établissement et la reconnaissance des consuls généraux, consuls, vice-consuls et agents consulaires, chacune d'elles sera placée dans les territoires de l'autre sur le pied de la nation la plus favorisée et à ce que le traitement appliqué à leurs sujets respectifs et à leur commerce sera à tous égards placé sur la base du traitement appliqué aux ressortissants et au commerce de la nation la plus favorisée [12].

---

[3] *C.I.J. Recueil 1952*, p. 93.

[4] *Ibid.*, p. 176.

[5] *C.I.J. Recueil 1953*, p. 10.

[6] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 244, doc. A/7610/Rev.1, par. 89 et note 92.

[7] C. Rossillion, « La clause de la nation la plus favorisée dans la jurisprudence de la Cour internationale de Justice », *Journal du droit international*, Paris, vol. 82, n° 1 (janvier-mars 1955), p. 76.

[8] G. Schwarzenberger, *International Law as applied by International Courts and Tribunals*, Londres, Stevens and Sons, 1957, 3e éd., p. 240.

[9] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1963.V.3), p. 91.

[10] Outre les textes cités ci-dessus, voir notamment :

J. de Soto, « L'arrêt de la Cour internationale de Justice du 27 août 1952 », *Journal du droit international*, Paris, 1953, vol. 80, n° 3, p. 516;

G. Fitzmaurice, « The Law and Procedure of the International Court of Justice, 1951-54 : Points of Substantive Law - Part II », *British Year Book of International Law, 1955-56*, Londres, 1957, vol. XXXII, p. 20;

B. Cheng, « Rights of United States Nationals in the French Zone of Morocco », *The International and Comparative Law Quarterly*, Londres, 1953, vol. 2, p. 354 à 367;

S. Borisov, « Dva soudebnych dela v mejdounarodnom soude OON v 1952 g. » (Deux affaires dont la Cour internationale de Justice a eu à connaître en 1952), *Sovietskoe gossoudarstvo i pravo* (État soviétique et droit soviétique), Moscou, 1953, n° 4, p. 153;

G. Haraszti, *La pratique de la Cour internationale de Justice, 1946-1956*, Budapest, 1958 [en hongrois];

J. H. W. Verzijl, *The Jurisprudence of the World Court*, Leyde, A. W. Sijthoff, 1966;

E. Hambro, « The Ambatielos Arbitral Award », *Archiv des Völkerrechts*, Tübingen, 1957, vol. 6, n° 2, p. 152;

R. Pinto, « La sentence Ambatielos », *Journal du droit international*, Paris, 1957, vol. 84, n° 3, p. 540.

[11] Cité dans *C.I.J. Recueil 1952*, p. 108.

[12] *Ibid.*

L'article II de la Convention commerciale de 1903 disposait :

[...] Il est formellement stipulé que les sujets et les importations britanniques en Perse, ainsi que les sujets persans et les importations persanes dans l'Empire britannique, continueront à jouir sous tous les rapports du régime de la nation la plus favorisée [...] [13].

1. Mécanisme de la clause de la nation la plus favorisée : origine des droits du bénéficiaire

14. Selon la thèse du Gouvernement du Royaume-Uni, la conduite du Gouvernement iranien envers l'Anglo-Iranian Oil Company constituait une violation des principes et de la pratique du droit international que, dans son traité avec le Danemark, l'Iran s'était engagé à respecter à l'égard des ressortissants danois et que, par le jeu de la clause de la nation la plus favorisée contenue dans les traités entre l'Iran et le Royaume-Uni, l'Iran était tenu d'observer envers les ressortissants britanniques. En conséquence, suivant cet argument, le différend dont le Royaume-Uni avait saisi la Cour se rapportait à des situations ou faits ayant directement ou indirectement trait à l'application d'un traité — le traité de 1934 entre le Danemark et l'Iran — accepté par l'Iran après la ratification de sa déclaration [14].

15. La partie iranienne — par l'intermédiaire de son avocat, M. Henri Rolin — a vigoureusement contesté la thèse du Royaume-Uni. Se référant aux traités conclus par l'Iran après 1932, M. Rolin a déclaré dans sa plaidoirie, prononcée le 11 juin 1952 :

C'est, Messieurs, une ingénieuse tentative, je le reconnais, d'avoir ainsi imaginé que ces traités pouvaient être invoqués comme base de votre compétence. J'imagine que si l'on a fait mention de ces dix traités au lieu de faire mention des traités de 1857 et de 1093, c'est très exactement pour échapper au moyen d'incompétence que j'aurais tiré de la date des traités de 1857 et de 1903. Mais si ingénieuse que soit cette tentative, je ne crois vraiment pas que vous en soyez dupes, car il n'est pas vrai que la demande anglaise est basée sur des traités conclus entre l'Iran et des États tiers auxquels l'Angleterre n'était pas partie. Ces traités, si vous les prenez en eux-mêmes, sont des *res inter alias acta* pour l'Angleterre. Elle ne puise aucun droit quelconque dans ces traités. Elle est sans qualité quelconque pour vous demander une interprétation et une application de ces traités. Elle ne peut invoquer ces traités qu'en fonction des traités auxquels elle est elle-même partie, les traités de 1857 et de 1903, et il ne suffit pas de cet escamotage des traités de 1857 et de 1903 pour qu'elle puisse ainsi présenter les traités accessoires comme base de sa demande [15].

16. Sir Lionel Heald, conseil de la partie britannique, a soutenu la thèse opposée dans sa plaidoirie, prononcée le 13 juin 1952 :

[...] Une clause de la nation la plus favorisée est, par essence même, une clause qui n'a pas de substance ; c'est une clause contingente. Si le pays qui accorde le traitement de la nation la plus favorisée n'a aucune relation conventionnelle avec un État tiers, la clause de la nation la plus favorisée reste dépourvue de substance. Elle n'acquiert sa substance que lorsque l'État concédant entre en relations avec un État tiers, et celle-ci s'accroît chaque fois que de nouveaux avantages sont accordés à des États tiers [...] [16].

17. M. Rolin a répondu à cette argumentation de la façon suivante :

[...] Il y a dans le raisonnement britannique une erreur juridique considérable. Car si vraiment une clause de la nation la plus favorisée était une clause n'ayant pas de substance et ne donnant naissance à aucun droit ni obligation, elle serait inexistante. Je n'ai pas besoin de vous dire, Messieurs, que ce n'est pas le cas. Au contraire, elle comporte un engagement dont l'objet est réel. Sans doute n'est-il pas déterminé et sera-t-il susceptible de changer de volume suivant les traités conclus ultérieurement, mais cela suffit à le rendre déterminable. Le rôle des traités ultérieurs n'est donc pas de donner naissance à des obligations nouvelles à l'égard de l'État bénéficiaire de la clause, mais de modifier l'étendue de l'obligation ancienne. Celle-ci n'en demeure pas moins la racine du droit, la source du droit, l'origine du droit, dont se prévaut en l'espèce le Gouvernement britannique [17].

18. Ce débat s'est clos sur la déclaration ci-après de sir Eric Beckett, parlant au nom du Royaume-Uni :

Nous prétendons avoir le droit [...] d'invoquer le traité conclu en 1934 entre la Perse et le Danemark. Il est, certes, indéniable que le Royaume-Uni n'est fondé à invoquer toutes les dispositions dudit traité qu'à cause des traités de 1857 et de 1903 qu'il avait lui-même conclus avec la Perse et qui contiennent la clause de la nation la plus favorisée. Le professeur Rolin a tout à fait raison de dire que ces traités sont la racine de l'obligation. Mais la seule chose qui nous intéresse, en l'occurrence, c'est de montrer, à supposer que nous ne puissions faire état que des traités postérieurs à 1932, qu'il existe bien un traité postérieur à cette date dont l'application se rapporte directement ou indirectement à des situations ou à des faits qui sont à l'origine du présent litige, et que c'est l'application du traité danois qui est en cause. L'application des traités de 1857 et de 1903 ne l'est pas. Ce dont il s'agit en l'espèce, pour reprendre la métaphore du professeur Rolin, ce n'est pas de la racine, mais de la branche. L'on peut être d'accord avec presque tout ce que le professeur Rolin a déclaré [...], mais tout cela est sans rapport avec la question dont la Cour est saisie, laquelle n'est pas de savoir « quels sont les traités qui confèrent au Royaume-Uni les droits en question », mais bien « quels sont les traités dont l'application est en cause actuellement ». Le professeur Rolin reconnaît que des traités conclus par la suite avec des États tiers peuvent accroître la substance de la clause de la nation la plus favorisée et peuvent en fait, en certaines circonstances, lui donner une substance qu'elle n'avait pas auparavant. Dans la présente affaire, les droits conférés au Danemark par le traité de 1934 se sont incorporés à la substance de la clause de la nation la plus favorisée pour la première fois en 1934, et c'est cette nouvelle substance qui est à l'origine du différend ; en bref, le différend porte non sur l'application de la clause, qui est restée inchangée depuis 1857, mais sur celle du traité de 1934, qui lui donne une nouvelle substance [18].

19. La majorité des membres de la Cour ont souscrit à la thèse iranienne. La Cour a, en effet, repris dans les termes suivants les idées d'Henri Rolin :

Le traité contenant la clause de la nation la plus favorisée est le traité de base que le Royaume-Uni doit invoquer. C'est là le traité qui établit le lien juridique entre le Royaume-Uni et un traité avec un État tiers, et qui confère au Royaume-Uni les droits dont jouit l'État tiers. Un traité avec un État tiers, indépendamment et isolément du traité de base, ne peut produire aucun effet juridique entre le Royaume-Uni et l'Iran : il est *res inter alios acta* [19].

---

[13] *Ibid.*

[14] *Ibid.*, p. 108 et 109.

[15] Affaire de l'Anglo-Iranian Oil Co. (Royaume-Uni *c.* Iran), *C.I.J. Mémoires*, p. 492.

[16] *Ibid.*, p. 533.

[17] *Ibid.*, p. 616.

[18] *Ibid.*, p. 648 et 649.

[19] *C.I.J. Recueil 1952*, p. 109.

20. Les juges dissidents ont été d'un autre avis. L'argumentation la plus détaillée et la plus explicite a été développée par le juge Hackworth :

A mon avis, la conclusion selon laquelle le traité contenant la clause de la nation la plus favorisée constitue le traité *de base* sur lequel le Royaume-Uni doit se fonder équivaut à mettre l'accent sur le faux traité et à perdre de vue le point principal. [...] Les dispositions relatives à l'application des principes du droit international ne doivent pas être recherchées dans la clause de la nation la plus favorisée figurant dans les traités anciens de 1857 et de 1903 conclus entre l'Iran et le Royaume-Uni ; elles apparaissent dans les traités plus récents, conclus entre l'Iran et le Danemark en 1934, entre l'Iran et la Suisse la même année, ainsi qu'entre l'Iran et la Turquie en 1937. Ce sont ces traités et non la clause de la nation la plus favorisée que nous devons examiner pour déterminer quels sont les droits des ressortissants britanniques en Iran. Ce sont ces derniers traités qui sont les traités *de base*. La clause de la nation la plus favorisée figurant dans les traités antérieurs se borne à mettre en œuvre le système conventionnel dont il s'agit en l'espèce. C'est l'intermédiaire dont découlent les avantages accordés en vertu des traités postérieurs. Ce sont dans ces traités postérieurs que nous trouvons la *ratio decidendi* de la présente espèce [20].

21. Le juge Hackworth a ensuite examiné les dispositions des traités en question et la déclaration iranienne acceptant l'arbitrage obligatoire de la Cour, et il a conclu :

Tout ce que la déclaration exige pour que le différend rentre dans la compétence de la Cour, c'est qu'il ait trait à l'application des « traités ou conventions acceptés par l'Iran » postérieurement à la ratification de la déclaration, et rien de plus.

Le traité conclu avec le Danemark correspond à cette analyse. C'est dans ce traité, et non dans la clause de la nation la plus favorisée, qu'il faut rechercher les droits matériels des ressortissants britanniques. Jusqu'au moment de la conclusion de ce traité, les clauses de la nation la plus favorisée figurant dans les traités conclus entre la Perse et la Grande-Bretagne n'étaient en fait que des promesses de non-discrimination, encore que des promesses ayant valeur obligatoire. Elles visaient des droits *in futuro*. Il s'agissait d'un droit de réclamer quelque chose, mais c'était un commencement de droit. Ce droit ne pouvait se rattacher à rien, jusqu'au moment où certains avantages seraient accordés à des ressortissants d'un autre État. Mais lorsque, en vertu du traité de 1934, l'Iran accorda aux ressortissants danois le droit de réclamer un traitement conforme « aux principes et à la pratique du droit commun international », ce droit est alors *ipso facto* devenu accessible aux ressortissants britanniques. Ce nouveau droit — fondé sur les principes du droit international — a pris naissance, non en vertu des traités antérieurs considérés isolément ou même à titre principal, mais en vertu de ces traités, auxquels s'ajoutaient les nouveaux traités qui leur donnèrent la vitalité nécessaire. Le nouveau traité est, en droit comme en fait, la source des droits nouvellement acquis.

[...] C'est le traité postérieur, et non la clause de la nation la plus favorisée, qui comporte l'assurance qu'on cherche à invoquer [21].

22. Les opinions dissidentes du juge Read [22] et du juge Levi Carneiro [23] s'appuyaient sur un raisonnement analogue.

23. Selon Fitzmaurice [24], l'opinion du juge Hackworth peut avoir été justifiée eu égard aux faits assez particuliers de l'espèce. Il poursuit cependant : « Il ne fait guère de doute que la position de la Cour était correcte sur le plan des principes. » Il donne une description pittoresque de la relation existant entre le traité contenant la clause de la nation la plus favorisée et le traité signé par la suite avec une tierce partie : « Si le traité postérieur peut être comparé aux aiguilles d'une montre qui indiquent une heure donnée, c'est le traité antérieur qui constitue le mécanisme donnant l'impulsion aux aiguilles. »

24. G. Haraszti partage l'avis de la majorité de la Cour [25]. Il estime que, dans son opinion, le juge Hackworth renverse l'ordre des choses.

2. Mécanisme de la clause de la nation la plus favorisée : la clause et la règle « pacta tertiis »

25. La décision de la Cour est d'une grande importance théorique. La doctrine présentait souvent le fonctionnement de la clause de la nation la plus favorisée comme une exception à la règle *pacta tertiis nec nocent, nec prosunt*, selon laquelle les traités ne produisent d'effets qu'entre les parties contractantes [26].

26. Si la Cour s'était rangée à cet avis, elle aurait dû soutenir qu'une relation juridique était née entre le Royaume-Uni et l'Iran au moment où l'Iran avait conclu un traité avec un État tiers. Dans ce cas, on pouvait alors soutenir que la conclusion d'un traité entre deux États produirait, au profit d'un État tiers (le bénéficiaire de la clause de la nation la plus favorisée), un titre juridique direct à la création duquel il n'avait pris aucune part [27].

27. La majorité de la Cour a suivi le même raisonnement que les auteurs qui étaient d'un avis contraire — tel Accioly, qui fait observer :

Ce n'est pas de l'accord ou traité auquel a été étranger un État qui a en sa faveur la clause de la nation la plus favorisée que découlent pour lui des droits ou des avantages, mais de ladite stipulation à laquelle il a été partie. C'est en vertu de cette clause qu'il acquiert le droit de réclamer pour lui des avantages ou droits stipulés dans les traités auxquels il n'a pas pris part [28].

28. Un auteur anglais donne de la relation entre la règle *pacta tertiis* et la clause de la nation la plus favorisée une explication imagée :

En principe, les traités ne s'appliquent qu'entre les parties contractantes. Une partie contractante ne peut donc tirer de droits

[20] *Ibid.*, p. 137 et 138.

[21] *Ibid.*, p. 140 et 141.

[22] *Ibid.*, p. 145 à 147.

[23] *Ibid.*, p. 157 et 158.

[24] G. Fitzmaurice, *op. cit.*, p. 87 et 88.

[25] G. Haraszti, *op. cit.*, p. 162.

[26] Voir, par exemple, P. Fauchille, *Traité de droit international*, Paris, Librairie Rousseau, 1926, t. I, 3e part., p. 359 ; et L. Oppenheim, *International Law : A Treatise*, 8e éd. [Lauterpacht], Londres, Longmans, Green and Co., 1955, vol. I, p. 928 et 929, par. 522.

[27] Cf. C. Rossillion, *op. cit.*, p. 88.

[28] H. Accioly, *Traité de droit international public*, Paris, Recueil Sirey, 1941, t. II, p. 479. Voir, pour une opinion analogue, M. Sibert, *Traité de droit international public*, Paris, Librairie Dalloz, 1951, t. II, p. 255.

d'un traité conclu entre une autre partie contractante et des États tiers. Les traités comportant la clause de la nation la plus favorisée ne font pas exception à cette règle. Bien au contraire, ils la confirment. Ils doivent leur existence à cette règle. Ce n'est qu'à titre de simplification qu'il est à la rigueur permis de dire que le bénéficiaire du traitement de la nation la plus favorisée a droit aux avantages que l'autre partie contractante a accordés ou peut accorder à des États tiers.

En réalité, le bénéficiaire n'a de droits qu'au titre du traité qu'il a lui-même conclu avec l'autre partie contractante et en application de la clause de la nation la plus favorisée contenue dans ledit traité. Cela lui donne le droit d'incorporer dans ce dernier tous les droits et privilèges prévus par les traités conclus dans le même domaine entre l'autre partie contractante et des États tiers aussi longtemps que ces traités se trouvent être en vigueur.

La norme de la nation la plus favorisée est une forme ingénieuse de sténographie juridique. Ce procédé de style [...] contribue grandement à la rationalisation du processus d'élaboration des traités et conduit à l'autorévision automatique des traités qui reposent sur la norme de la nation la plus favorisée. Il rend inutile d'inscrire dans un traité conclu entre l'État qui octroie le traitement de la nation la plus favorisée et celui qui en bénéficie tous les traités pertinents conclus entre l'État concédant et des États tiers, ainsi que de les biffer lorsque ces traités cessent d'être en vigueur. Dans la mesure où l'on ne perd pas de vue ce dernier aspect de la question, il est exact de dire des clauses de la nation la plus favorisée qu'elles sont un procédé permettant d'inscrire ou de biffer par référence. La question de savoir si un État bénéficiaire a droit non seulement aux avantages que l'État concédant accorde à des États tiers par traité mais également aux avantages dont bénéficient *de facto* les États tiers dépend entièrement du libellé de chaque clause particulière de la nation la plus favorisée [29].

29. Dans le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa seizième session [30], il est indiqué que si la Commission a reconnu qu'il importait de ne préjuger en aucune façon l'application de la clause de la nation la plus favorisée, elle n'en a pas moins estimé que ces clauses ne sont nullement mises en jeu par les projets d'articles sur le droit des traités qui traitent de la question des traités et des États tiers (articles 58 à 61 du projet de 1964). La Commission est restée fidèle à cette position dans son rapport sur sa dix-huitième session [31].

30. La Conférence de Vienne sur le droit des traités a confirmé cette position. A sa quatorzième séance plénière, tenue le 7 mai 1969, le Président de la Conférence a déclaré que le paragraphe 1 de l'article 32 [du projet de 1966 de la Commission du droit international] « ne porte pas atteinte aux intérêts des États qui bénéficient du régime de la nation la plus favorisée [32] ».

[29] G. Schwarzenberger, *op. cit.*, p. 243.

[30] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II, p. 184, doc. A/5809, par. 21.

[31] *Ibid., 1966*, vol. II, p. 192, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, par. 32.

[32] Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, deuxième session, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.6), p. 66, par. 36.

B. — AFFAIRE RELATIVE AUX DROITS DES RESSORTISSANTS DES ÉTATS-UNIS D'AMÉRIQUE AU MAROC

31. Le 30 décembre 1948, alors que la majeure partie du Maroc constituait encore un protectorat français, les autorités françaises y promulguaient un arrêté instituant un système de contrôle fondé sur la délivrance de permis pour les importations n'impliquant pas une attribution officielle de devises et limitaient ces dernières à un certain nombre de produits indispensables à l'économie marocaine. Les États-Unis d'Amérique ont élevé contre ces mesures une protestation fondée sur le fait qu'elles portaient atteinte au droit au traitement de la nation la plus favorisée que leur conféraient divers traités conclus par eux avec le Maroc, en vertu desquels aucune loi ni aucun règlement marocain ne pouvait s'appliquer aux ressortissants américains au Maroc sans l'assentiment préalable des États-Unis. Au cours du différend qui s'est ensuivi, les États-Unis ont revendiqué plusieurs autres droits et privilèges pour leurs ressortissants. De longues négociations n'ayant donné aucun résultat, la France a, le 27 octobre 1950, introduit une instance au cours de laquelle les États-Unis ont formé une demande reconventionnelle.

32. La Cour a dû se prononcer au fond sur sept chefs de demande : conformité de la réglementation marocaine des importations avec le statut international propre à ce pays ; étendue de la juridiction consulaire des États-Unis au Maroc quant aux différends entre des citoyens ou des protégés des États-Unis ; étendue de cette même juridiction quant aux instances introduites contre ces personnes ; existence et, le cas échéant, étendue du droit d'assentiment des États-Unis à l'application des lois marocaines à leurs ressortissants ; existence et, le cas échéant, étendue de l'immunité fiscale des citoyens américains au Maroc ; légalité des taxes de consommation à l'égard des ressortissants américains ; règles applicables en matière de droits de douane.

33. Les clauses de la nation la plus favorisée dont l'interprétation et l'application étaient à la base du litige figuraient dans les articles 14 et 24 du Traité du 16 septembre 1836 entre le Maroc et les États-Unis et étaient libellées comme suit :

Art. 14. — Le commerce avec les États-Unis sera sur le même pied que le commerce avec l'Espagne, ou que le commerce avec la nation actuellement la plus favorisée ; [...]

Art. 24. — [...] Il est en outre déclaré que toute faveur, en matière de commerce ou autre, qui viendrait à être accordée à une autre puissance chrétienne s'appliquera également aux citoyens des États-Unis [33].

34. L'article 17 de la Convention des douze puissances, signée à Madrid le 3 juillet 1880, a également été invoqué à plusieurs reprises ; cet article est rédigé comme suit :

Le droit au traitement de la nation la plus favorisée est reconnu par le Maroc à toutes les puissances représentées à la Conférence de Madrid [34].

[33] Affaire du Maroc (France *c.* E.-U. A.), *C.I.J. Mémoires*, vol. I, p. 511 et 513.

[34] Cité dans *ibid.*, p. 574.

Il en est allé de même pour le préambule de l'Acte général (et Protocole additionnel), d'Algésiras, du 7 avril 1906, dans lequel les participants ont exprimé leur adhésion au

triple principe de la souveraineté et de l'indépendance de Sa Majesté le Sultan [du Maroc], de l'intégrité de ses États et de la liberté économique sans aucune inégalité [...] [35].

1. Caractère contingent de la clause de la nation la plus favorisée

[Interprétation conforme à l'intention des parties. — Absence de règles spéciales d'interprétation pour certaines catégories d'États. — La clause en tant que moyen permettant de maintenir l'égalité fondamentale sans discrimination.]

35. En ce qui concerne les droits de juridiction consulaire des États-Unis au Maroc, la France a invoqué le fait que tous les États titulaires de tels droits y avaient renoncé et avaient, par la suite, supprimé leurs tribunaux consulaires. La dernière renonciation en la matière est intervenue en 1937 lorsque le Royaume-Uni a, dans un traité conclu avec la France le 29 juillet 1937, à Londres, renoncé, « en ce qui concerne la zone française de l'Empire chérifien, à tous les droits et privilèges de caractère capitulaire [36] », et accepté de placer tous les ressortissants britanniques de la zone française du Maroc sous la juridiction des tribunaux compétents à l'égard des sociétés ou ressortissants français [37].

36. Le mémoire français du 1er mars 1951 explique comme suit la position de la France :

Le Gouvernement de la République française prétend que cette renonciation britannique a eu des conséquences de droit évidentes sur le statut des ressortissants américains au Maroc. Ces conséquences ont été de classer à nouveau ces derniers dans la situation juridique issue de leur propre Traité de 1836; depuis le 1er janvier 1938, date d'entrée en application de l'Accord de 1937, les ressortissants et protégés américains ne bénéficient plus strictement que des droits formellement inscrits dans le Traité du 16 septembre 1836.

Il va de soi en effet — et il ne paraît même pas au Gouvernement de la République française qu'il ait à insister longuement sur ce point — que la clause de la nation la plus favorisée ne saurait créer, au profit de celui qui en bénéficie, des droits définitivement acquis; elle signifie seulement que celui-ci ne pourra jamais être dans l'avenir défavorisé par rapport à un tiers, donc qu'il sera éventuellement haussé au niveau d'un tiers plus favorisé, mais seulement dans la *mesure* et par conséquent pour la *durée* et dans le *cadre territorial* où ces avantages existent au profit de ce tiers lui-même. Cette interprétation, qui a toujours été admise, des effets juridiques de la clause de la nation la plus favorisée est la seule compatible avec la signification certaine d'une telle clause, qui est d'éviter à son bénéficiaire qu'il soit défavorisé, mais non de le favoriser lui-même par rapport aux autres [38].

37. Le Gouvernement des États-Unis reconnaît, dans son contre-mémoire du 20 décembre 1951 :

que la théorie relative à la clause de la nation la plus favorisée sur laquelle le Gouvernement français fonde son argument est une théorie moderne valable. Il convient qu'en règle générale, dans la pratique moderne, la clause de la nation la plus favorisée n'a pas pour effet de maintenir en vigueur des droits qui n'ont été acquis que par le jeu de cette clause, une fois venu à expiration le traité qui consacrait l'existence de ces droits. Le Gouvernement des États-Unis n'estime pas toutefois que ce principe puisse prévaloir lorsqu'on procède à une analyse de la clause de la nation la plus favorisée dans l'histoire des traités marocains [39].

Le contre-mémoire se réfère ensuite longuement à divers textes faisant autorité en la matière. S'appuyant sur ceux-ci et, surtout, sur un article de N. Politis, une décision arbitrale datée du 8 avril 1901 et un passage tiré de l'ouvrage de E. Nys, *Le droit international*, les États-Unis soutiennent que :

jusqu'à preuve du contraire, la clause de la nation la plus favorisée dans les traités de capitulations conclus avec les pays musulmans ne s'est pas transformée, comme ce fut le cas dans la pratique américano-européenne, en un mécanisme exclusivement destiné à garantir en tout temps à son bénéficiaire un régime égal à celui accordé aux États tiers et à maintenir en vigueur les droits acquis par son effet seulement pour la période de validité des traités conclus avec lesdits États tiers dans lesquels sont énoncés ces droits [40].

38. Cet argument des États-Unis a été rejeté par la majorité des juges de la Cour pour ce qui est tant de la question de la juridiction consulaire que de celle des immunités fiscales. La Cour a interprété les clauses de la nation la plus favorisée figurant dans les traités conclus entre les États-Unis et le Maroc en se fondant sur l'intention des parties et sur les fins et la nature générales de ces clauses. Elle a également rejeté l'argument invoquant l'existence de règles particulières d'interprétation.

39. Aux termes de l'arrêt prononcé par la Cour :

[L'argument des États-Unis] part de l'idée que les clauses de la nation la plus favorisée contenues dans les traités conclus avec des pays tels que le Maroc doivent être considérées comme une façon de formuler un texte à l'aide de références plutôt que comme un moyen d'établir et de maintenir l'égalité de traitement sans discrimination entre les divers pays intéressés. Selon cette manière de voir, les droits ou privilèges qu'un pays est fondé à invoquer par l'effet de la clause de la nation la plus favorisée et qui existaient à la date de l'entrée en vigueur de la clause, seraient incorporés par référence d'une manière permanente, et la jouissance et l'exercice en seraient maintenus même après l'abrogation des dispositions conventionnelles dont ils découlent.

Entendue de l'une ou l'autre façon, cette thèse n'est pas compatible avec l'intention des parties aux traités dont il s'agit ici. C'est ce que montrent tout à la fois la rédaction des traités particuliers et l'objet général qui se dégage de l'examen des traités conclus de 1631 à 1892 par le Maroc avec la France, les Pays-Bas, la Grande-Bretagne, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Sardaigne, l'Autriche, la Belgique et l'Allemagne. Ces traités montrent que les clauses de la nation la plus favorisée avaient pour objet d'établir et de maintenir en tout temps l'égalité fondamentale sans discrimination entre tous les pays intéressés [41].

40. La Cour a rejeté pour les mêmes motifs un autre argument invoqué par les États-Unis selon lequel, étant donné que les clauses de la nation la plus favorisée contenues dans les traités auxquels étaient parties les États-Unis s'appliquaient à l'ensemble du territoire

---

[35] Cité dans *ibid.*, p. 578.

[36] SDN, *Recueil des Traités*, vol. CLXXXIV, p. 352.

[37] *Ibid.*, p. 354.

[38] Affaire du Maroc (France *c.* E.-U. A.), *C.I.J. Mémoires*, vol. I, p. 60.

[39] *Ibid.*, p. 372.

[40] *Ibid.*, p. 378.

[41] *C.I.J. Recueil 1952*, p. 191 et 192.

marocain, alors que la renonciation de la Grande-Bretagne à l'exercice de son droit de juridiction consulaire était limitée à la zone française, les États-Unis, « qui continu[ai]ent à traiter le Maroc comme un seul et même pays », étaient juridiquement fondés à jouir de ces droits tant dans la zone française que dans la zone espagnole du Maroc. La Cour a, une nouvelle fois, déclaré que :

un tel résultat serait contraire à l'intention des clauses de la nation la plus favorisée, qui est d'établir et de maintenir en tout temps, entre les pays intéressés, une égalité fondamentale sans discrimination [42].

41. Pour ce qui est des immunités fiscales, la Cour a suivi le même raisonnement que pour la question de la juridiction consulaire. S'agissant de la demande reconventionnelle présentée par les États-Unis à propos de la question de l'immunité des impôts marocains en général et de certaines taxes de consommation en particulier, la Cour a, à la même majorité de 6 voix contre 5, statué comme suit :

Il est prétendu, au nom des États-Unis, que les clauses de la nation la plus favorisée dans les traités avec des pays comme le Maroc avaient pour objet non de créer seulement des droits temporaires ou subordonnés, mais d'instaurer ces droits à titre permanent et de les rendre indépendants des traités qui les avaient primitivement consentis. Il est soutenu en conséquence que le droit à l'immunité fiscale accordé par le traité général britannique de 1856 et par le traité espagnol de 1861 est incorporé dans les traités qui ont garanti aux États-Unis le traitement de la nation la plus favorisée, le résultat étant que ce droit persisterait même si les droits et privilèges reconnus par les traités de 1856 et de 1861 devaient prendre fin.

Pour les raisons exposées plus haut, à propos de la juridiction consulaire, la Cour n'est pas en mesure d'accepter cette thèse. Il n'est pas établi que les clauses de la nation la plus favorisée dans les traités avec le Maroc aient une autre signification ou un autre effet que dans les clauses semblables d'autres traités, ou soient régies par des règles de droit différentes. Lorsqu'il y a eu abrogation ou renonciation à l'égard de dispositions d'immunité fiscale contenues dans les traités entre le Maroc et les États tiers, on ne peut plus s'en prévaloir en vertu d'une clause de la nation la plus favorisée [43].

42. Un auteur français décrit de la manière suivante le jeu de la clause :

[...] la clause peut être présentée sous l'image d'un flotteur, qui permet à son possesseur de se maintenir au niveau le plus élevé des obligations acceptées envers les États étrangers par l'État concédant ; s'il s'abaisse, le flotteur ne peut se transformer en ballon pour maintenir artificiellement le bénéficiaire de la clause au-dessus du niveau général des droits exercés par les autres États [44].

2. Le caractère contingent de la clause ne relève pas du « jus cogens »

43. Il ressort des conclusions de la Cour que le caractère contingent de la clause de la nation la plus favorisée ne constitue qu'une présomption. Les parties à un traité peuvent donner à une clause un libellé tel que les droits et privilèges qu'un pays est fondé à invoquer en vertu d'une telle clause, et qui existaient à la date de l'entrée en vigueur de celle-ci, seront incorporés par référence d'une manière permanente, et la jouissance et l'exercice en seront maintenus même après l'abrogation des dispositions conventionnelles dont ils découlent. Cette intention doit, toutefois, ressortir clairement du texte de la clause, laquelle, lorsqu'elle est ainsi libellée, s'apparentera plutôt à une préférence.

44. C'est ainsi que de Soto fait observer :

Il est d'ailleurs possible que les parties aient voulu faire jouer à la clause un rôle fixateur ; mais pour qu'il y ait incorporation définitive des normes d'un traité dans un autre par l'effet de la clause, il faudra que le rôle extraordinaire donné à la clause soit nettement marqué, car, il faut le reconnaître, pareil rôle fixateur va à l'encontre du but politique classique de la clause, puisque l'incorporation entraîne non plus l'égalité mais, de façon latente, l'inégalité juridique ou économique, une fois disparu le traité qui a fait jouer la clause ; l'échelle mobile est bloquée à la hausse [45].

3. Situation du bénéficiaire d'une clause de la nation la plus favorisée lorsque les droits de l'État tiers existent « de jure » mais ne peuvent pas être exercés par lui « de facto »

45. Le problème ci-dessus est présenté de la manière suivante dans l'arrêt de la Cour :

Le troisième argument des États-Unis se fonde sur la nature des accords qui ont conduit à l'abolition de la juridiction consulaire espagnole dans la zone française. La convention du 27 novembre 1912 entre la France et l'Espagne prévoit l'exercice par l'Espagne de droits et privilèges spéciaux dans la zone espagnole. Par une déclaration commune de la France et de l'Espagne, en date du 7 mars 1914, l'Espagne a abandonné ses droits juridictionnels et ses autres droits extraterritoriaux dans la zone française, et une clause a été insérée en vue de l'abandon ultérieur par la France de droits semblables dans la zone espagnole. Cela fut fait par la déclaration commune de la France et de l'Espagne du 17 novembre de la même année.

Les États-Unis soutiennent que la convention de 1912 et les déclarations de 1914 étaient des accords entre la France et l'Espagne et que, comme le Maroc n'y figurait pas comme partie, les droits que l'Espagne tient de la disposition antérieure existent toujours *de jure*, malgré que puisse exister une situation *de facto* qui en empêche pour le moment l'exercice.

Même si l'on accepte cet argument, la situation est telle que l'Espagne ne peut pas, depuis 1914, invoquer le droit d'exercer la juridiction consulaire en zone française. Les droits que les États-Unis pourraient invoquer en vertu des clauses de la nation la plus favorisée ne comprendraient donc pas le droit d'exercer en 1950 la juridiction consulaire. Ils seraient limités au droit conditionnel de rétablir la juridiction consulaire dans le cas où, ultérieurement, la France et l'Espagne abrogeraient les accords constitués par la convention de 1912 et par les déclarations de 1914 [46].

46. La Cour a constaté que la France avait compétence pour conclure des traités ayant force obligatoire pour le Maroc et a déclaré que

ces accords obligent le Maroc et lui profitent, et que les droits espagnols relatifs à la juridiction consulaire ont pris fin *de jure* aussi bien que *de facto* [47].

---

[42] *Ibid.*, p. 192.

[43] *Ibid.*, p. 204 et 205.

[44] C. Rossillion, *op. cit.*, p. 106.

[45] J. de Soto, *op. cit.*, p. 538.

[46] *C.I.J. Recueil 1952*, p. 193.

[47] *Ibid.*, p. 193 et 194.

47. La Cour a ensuite examiné le libellé des déclarations afin de déterminer si celles-ci avaient pour objet un abandon ou une renonciation à l'égard de tous les droits et privilèges résultant du régime des capitulations, ou s'il fallait les considérer comme des engagements provisoires de ne pas réclamer ces droits et privilèges aussi longtemps que les garanties d'égalité juridique sont maintenues dans la zone française par les tribunaux du protectorat, et aussi longtemps que les garanties correspondantes sont maintenues dans la zone espagnole. La Cour a déclaré ce qui suit :

La question est plus académique que pratique. Même si les termes dont il s'agit devaient être interprétés comme signifiant un engagement temporaire de ne pas réclamer les droits et privilèges, il n'en reste pas moins que l'Espagne, en 1950, du fait de ces engagements, n'est pas fondée à exercer la juridiction consulaire dans la zone française. Il s'ensuit que les États-Unis seraient également sans titre à exercer cette juridiction dans la zone française en 1950 [48].

La Cour a en outre examiné les déclarations afin de déterminer l'intention véritable des parties, et elle a conclu que lesdites déclarations avaient pour objet un abandon complet des droits de l'Espagne. La Cour a donc constaté que les États-Unis n'étaient pas fondés à invoquer, en vertu des clauses de la nation la plus favorisée, celles des dispositions du traité de 1861 avec l'Espagne qui ont trait à la juridiction consulaire [49].

48. Les juges qui ont exprimé une opinion dissidente sont parvenus sur ces points à une conclusion différente. Ils ont déclaré que le traité de 1861 avec l'Espagne n'avait pas été juridiquement abrogé et qu'il y avait simplement eu, en l'occurrence, renonciation, pour le compte de l'Espagne, à réclamer les droits juridictionnels, et que « la renonciation à réclamer un droit peut n'être rien de plus que la suspension de l'exercice de ce droit [50] ». Il a été déclaré ce qui suit dans l'opinion dissidente collective :

Dans ces conditions, les clauses de la nation la plus favorisée, octroyées aux États-Unis par le traité de 1836, lorsqu'elles sont appliquées au traité de 1861 envisagé à la lumière des déclarations de 1914, peuvent avoir pour effet d'étendre aux États-Unis tous les droits et faveurs accordés par ce traité, nonobstant la suspension de leur exercice par l'Espagne elle-même.

Il est admis que le défaut, de la part d'une puissance à laquelle une faveur a été accordée, d'exercer cette faveur, n'affecte ni ne préjuge le droit d'une autre puissance fondée à bénéficier de cette faveur en vertu d'une clause de la nation la plus favorisée. A toutes fins utiles, la suspension de l'exercice d'une faveur équivaut au défaut de l'exercer. En conséquence, rien n'empêcherait ou ne devrait empêcher les États-Unis d'exercer les droits capitulaires octroyés par le traité de 1861 [51].

49. En ce qui concerne le point de doctrine en cause, il est essentiel, selon Schwarzenberger [52], de bien faire la distinction entre les situations dans lesquelles des États tiers, tout en demeurant fondés à exercer leurs droits, négligent de le faire, et celles dans lesquelles, soit par voie de renonciation soit de toute autre manière, lesdits États tiers ont définitivement ou temporairement renoncé à leurs droits légitimes. Alors que, dans le premier cas, les droits des bénéficiaires ne sont pas touchés, ils sont, dans le second, suspendus ou éteints. Sur ce point — dont il estime qu'il ne prête pas à controverse dans la pratique des États —, le même auteur éprouve des difficultés à accepter les conclusions de l'opinion collective dissidente et, notamment, la phrase dans laquelle il est dit que « la suspension de l'exercice d'une faveur équivaut au défaut de l'exercer ». Selon Schwarzenberger, ce serait là voir une « équivalence » entre une abstention découlant d'une obligation juridique et une abstention fondée sur l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire [53].

4. Limitation du champ d'application de la clause de la nation la plus favorisée aux questions auxquelles elle s'applique

50. La Cour n'a pas eu à trancher la question de savoir si les clauses de la nation la plus favorisée en question s'appliquaient également au privilège de la juridiction consulaire. Ces clauses (qui sont reproduites au paragraphe 33 ci-dessus) étaient libellées en termes très généraux. Estimant qu'elles n'avaient plus aucune valeur, la Cour n'a pas examiné la question d'une manière approfondie. Elle a, toutefois, semblé laisser entendre que le champ d'application des clauses de la nation la plus favorisée se limitait aux questions dont font l'objet les traités où elles sont inscrites — sauf, bien entendu, lorsque cela est contraire à l'intention manifeste des parties [54]. La Cour a fait observer que :

Même si l'on pouvait supposer que l'article 17 [de la convention de Madrid de 1880] a eu pour effet un octroi général aux États-Unis des droits de la nation la plus favorisée et que cet article n'était pas limité aux questions traitées par la convention de Madrid, il ne s'ensuivrait pas que les États-Unis seraient fondés à invoquer les dispositions des traités conclus avec la Grande-Bretagne et avec l'Espagne, après qu'ils ont cessé de déployer leurs effets entre le Maroc et ces deux pays [55].

5. Interprétation touchant le caractère conditionnel ou inconditionnel d'une clause de la nation la plus favorisée

51. Cette question a été soulevée par la France à propos du problème de la restriction des importations et de la réglementation des changes au Maroc et du problème des immunités fiscales invoquées par les États-Unis. Le litige avait essentiellement trait à l'interprétation des clauses de la nation la plus favorisée qui figuraient dans le traité de 1836. Dans sa plaidoirie du 16 juillet 1952, M. Reuter a, pour le compte de la France, déclaré ce qui suit :

[...] la question devient extrêmement importante : il s'agit de savoir si la clause de la nation la plus favorisée qui se trouve dans le traité de 1836 est une clause conditionnelle ou une clause inconditionnelle. [...] il est évidemment nécessaire d'examiner d'abord

[48] *Ibid.*, p. 194.
[49] *Ibid.*, p. 196.
[50] *Ibid.*, p. 225.
[51] *Ibid.*, p. 226.
[52] G. Schwarzenberger, *op. cit.*, p. 242.
[53] Pour un point de vue analogue, voir B. Cheng, *op. cit.*, p. 367.
[54] *Ibid.*, p. 366.
[55] *C.I.J. Recueil 1952*, p. 191.

le texte de la clause elle-même. [...] les juristes ont commis de très grosses erreurs à propos de l'interprétation des traités parce qu'ils ont omis de tenir compte de deux points : les États signataires de la clause et la période où le traité a été signé, car la pratique des nations a varié sur ces points selon les États et selon les temps.

...

Qui est signataire du traité de 1836? Ce sont les États-Unis! Or, les États-Unis ont, en la matière, une doctrine particulière. Ils n'ont jamais admis au XIXe siècle que la clause de la nation la plus favorisée soit inconditionnelle. [...]

Il est vrai que l'autre signataire est le Maroc. Et l'on dira alors peut-être encore qu'il s'agit d'un État musulman. L'argument est léger en ce qui concerne les capitulations, mais il est totalement inopérant en matière commerciale, car, avec beaucoup de sagesse, les souverains du Maroc ont, dans tous leurs traités du XIXe siècle, *sans exception aucune* — nous reviendrons sur ce point —, contracté uniquement des engagements réciproques. Ce traité de 1836, s'il ne comportait pas la clause conditionnelle, serait le seul traité signé par le Maroc, des origines jusqu'à l'Acte d'Algésiras, qui ne comporte pas une certaine réciprocité [56].

52. Les États-Unis ont, par le truchement de M. Fisher, fait valoir, au contraire, que :

Le second point sur lequel je souhaite présenter quelques observations concerne certaines déclarations faites par mon éminent adversaire sur la signification de la clause de la nation la plus favorisée dans les traités conclus entre les États-Unis et le Maroc. Celui-ci fait valoir, dans une partie de sa plaidorie, que la clause de la nation la plus favorisée doit, dans les traités marocains, être interprétée par référence à l'intention des auteurs desdits traités à la date où cette clause y a été introduite. Étant donné que les États-Unis se sont, par le passé, affirmés partisans, à propos d'autres traités, d'une interprétation conditionnelle des clauses de la nation la plus favorisée qui y étaient inscrites, celui-ci conclut que la clause de la nation la plus favorisée contenue dans les traités que les États-Unis ont signés avec le Maroc doit elle-même être considérée comme conditionnelle. Les États-Unis partagent pleinement l'avis selon lequel la signification de la clause doit être déterminée par référence à l'intention des parties à l'époque. La seule divergence qui sépare notre point de vue de celui de nos éminents adversaires est que ces derniers ne considèrent la clause comme conditionnelle que par référence à la pratique suivie par les États-Unis pour l'interprétation d'*autres* traités conclus dans d'*autres* circonstances, et non en se basant sur les intentions qui étaient respectivement celles des États-Unis et du Maroc à l'époque où ils ont signé les traités dont la Cour est aujourd'hui saisie [57].

53. La question de savoir si une clause déterminée de la nation la plus favorisée appartient à la catégorie dite conditionnelle ou inconditionnelle doit être tranchée par voie d'interprétation du traité. Reste à savoir s'il existe une présomption en faveur de la forme inconditionnelle, comme le suggère la résolution adoptée en 1936 par l'Institut de droit international [58].

6. La clause de la nation la plus favorisée en tant que moyen permettant d'assurer l'égalité de traitement dans le domaine du commerce extérieur

54. Un arrêté pris par le résident général de la République française au Maroc, en date du 30 décembre 1948, relatif au contrôle des importations dans la zone française du Maroc entraînait une discrimination en faveur de la France. Les États-Unis ont soutenu que cette discrimination était contraire à leurs droits conventionnels. La Cour a invoqué, à cet égard, les trois principes posés dans le préambule de l'Acte général d'Algésiras, du 7 avril 1906 [59], et déclaré ensuite :

Le principe de la liberté économique sans aucune inégalité mentionné en dernier doit, pour son application au Maroc, être envisagé dans le cadre des dispositions conventionnelles alors existantes et visant le commerce et l'égalité de traitement en matière économique.

Par le traité de commerce du 9 décembre 1856 avec la Grande-Bretagne, comme par les traités du 20 novembre 1861 avec l'Espagne, et du 1er juin 1890 avec l'Allemagne, le Sultan du Maroc a garanti certains droits en matière de commerce, y compris les importations au Maroc. Ces États, avec certains autres parmi lesquels les États-Unis, ont reçu la garantie de l'égalité de traitement par l'effet des clauses de la nation la plus favorisée figurant dans leurs traités avec le Maroc. [...]

...

Des considérations qui précèdent, il résulte que les dispositions de l'arrêté du 30 décembre 1948 sont contraires aux droits que les États-Unis ont acquis en vertu de l'Acte d'Algésiras, car elles font une discrimination entre, d'une part, les importations provenant de la France et des autres parties de l'Union française, et d'autre part les importations en provenance des États-Unis. [...]

Cette conclusion peut également se déduire du traité du 16 septembre 1836 entre les États-Unis et le Maroc, dont l'article 24 porte « que toute faveur en matière de commerce ou autre qui viendrait à être accordée à une autre Puissance chrétienne s'appliquera également aux citoyens des États-Unis ». Eu égard à la conclusion à laquelle elle est déjà arrivée sur la base de l'Acte d'Algésiras, la Cour se bornera à déclarer que, dans son opinion, les États-Unis ont le droit, en vertu de cette clause de la nation la plus favorisée, de s'opposer à toute discrimination en faveur de la France en matière d'importations dans la zone française du Maroc [60].

55. Ces conclusions ont été arrêtées par la Cour à l'unanimité. Elles représentent une confirmation du point de vue généralement accepté selon lequel la clause de la nation la plus favorisée est l'expression et l'instrument du principe de l'égalité de traitement en matière de commerce extérieur. La clause constitue un moyen pour atteindre une fin, qui est l'application de la règle de l'égalité de traitement dans les relations commerciales [61].

C. — AFFAIRE AMBATIELOS

56. L'origine de la réclamation se trouve dans un contrat entre un armateur grec, Ambatielos, et le Ministère de la marine marchande britannique, pour la vente de neuf navires en construction lors de la signature du contrat, en 1919. Ambatielos a prétendu que le contrat n'avait pas été convenablement exécuté par le vendeur et qu'il avait subi, de ce fait, un préjudice.

---

[56] Affaire du Maroc (France *c.* E.-U. A.), *C.I.J. Mémoires*, vol. II, p. 185 à 187.

[57] Duplique du 26 juillet 1952, *ibid.*, p. 317 et 318.

[58] Le texte de la résolution est reproduit dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 187, doc. A/CN.4/213, annexe II.

[59] Voir ci-dessus par. 34.

[60] *C.I.J. Recueil 1952*, p. 183 à 186,

[61] Cf. R. C. Snyder, *The Most-Favored-Nation Clause : An Analysis with Particular Reference to Recent Treaty Practice and Tariffs*, New York, King's Crown Press, Columbia University, 1948, p. 5.

Les parties ont alors, d'un commun accord, porté la question de l'inexécution du contrat devant les tribunaux anglais. Le Tribunal maritime rendit une décision défavorable au demandeur, qui fit appel, mais se désista ensuite de cet appel.

57. Le Gouvernement grec, prenant fait et cause pour son ressortissant, a introduit le 9 avril 1951 une instance contre le Gouvernement du Royaume-Uni devant la Cour internationale de Justice. La réclamation du Gouvernement grec portait sur la manière dont la justice avait été administrée devant les tribunaux anglais dans le procès entre M. Ambatielos et le Board of Trade comme successeur du Ministère de la marine marchande. Il a allégué que les fonctionnaires du Board of Trade avaient eu le tort de ne pas produire au Tribunal maritime toutes les preuves disponibles. Il s'est plaint également du fait que la Cour d'appel n'avait pas autorisé le demandeur à produire de nouvelles preuves. En conséquence, Ambatielos en avait subi un dommage considérable. Le Gouvernement grec a soutenu que le Royaume-Uni était tenu de soumettre le différend à l'arbitrage en vertu des traités conclus entre la Grèce et le Royaume-Uni en 1886 et 1926. Dans la suite de la procédure, il a demandé à la Cour de statuer elle-même sur la validité de la réclamation Ambatielos.

58. Le Royaume-Uni a soulevé des objections préliminaires et contesté la compétence de la Cour.

59. Par son arrêt du 1er juillet 1952, la Cour s'est déclarée incompétente pour statuer sur le fond de la réclamation. Elle s'est en même temps déclarée compétente pour décider si le Royaume-Uni était tenu de soumettre le différend à l'arbitrage [62]. Et, dans son arrêt du 19 mai 1953, elle a répondu affirmativement à cette question.

60. La Commission d'arbitrage devant laquelle l'affaire a finalement été renvoyée a rejeté définitivement la réclamation par sa sentence du 6 mars 1956 [63].

61. Au cours de la procédure devant la Cour internationale de Justice, les parties ont invoqué une clause de la nation la plus favorisée qui figure dans le Traité de commerce de 1886 et une clause sur le traitement national qui, dans le même traité, prévoit le « libre accès aux cours de justice ». Elles ont beaucoup différé sur la portée et l'effet de cette clause et sur la signification de l'expression « libre accès aux cours de justice ».

62. La Cour n'a pas statué elle-même sur le fond du différend. C'est pourquoi il n'est pas procédé dans l'arrêt même de la Cour à un examen des questions de fond qui aurait éclairé les problèmes liés à l'application de la clause de la nation la plus favorisée. Par contre, ces questions sont traitées avec force détails dans les mémoires et plaidoiries des parties et dans l'exposé commun de l'opinion dissidente de quatre juges de la Cour, M. McNair, alors président de la Cour, et MM. Basdevant, Klaestad et Read.

63. La clause de la nation la plus favorisée qui faisait l'objet d'un litige entre les parties figure à l'article X du Traité de commerce anglo-grec de 1886. Cet article est libellé comme suit :

> Les Parties contractantes conviennent que, dans toutes les questions relatives au commerce et à la navigation, tout privilège, faveur ou immunité quelconque que l'une des Parties contractantes a actuellement accordé ou pourra désormais accorder aux sujets et citoyens d'un autre État, sera étendu immédiatement et sans qu'il soit besoin de déclaration préalable aux sujets ou aux citoyens de l'autre Partie contractante ; leur intention étant que le commerce et la navigation de chacun des deux pays soient placés, à tous égards, par l'autre sur le pied de la nation la plus favorisée [64].

64. La clause sur le traitement national qui figure au troisième paragraphe de l'article XV est ainsi libellée :

> Les sujets de chacune des deux Parties contractantes, dans les domaines et possessions de l'autre, devront avoir libre accès aux cours de justice pour la poursuite et la défense de leurs droits, sans autres conditions, restrictions ou taxes que celles imposées aux sujets nationaux, et devront, comme eux, avoir toute liberté de prendre, dans toutes les causes, leurs avocats, avoués et agents d'affaires parmi les personnes admises à l'exercice de ces fonctions par les lois du pays [65].

65. Le Gouvernement grec, se fondant sur la clause de la nation la plus favorisée énoncée à l'article X du Traité de 1886, a invoqué les dispositions stipulées dans d'autres traités conclus par le Royaume-Uni avec des États tiers, à savoir le Danemark, la Suède et la Bolivie. Ces dispositions sont les suivantes [66] :

a) L'article 16 du Traité de paix et de commerce de 1660-1661 avec le Danemark : « Pour tous litiges ou différends actuellement pendants ou qui surviendraient à l'avenir, chaque Partie fera en sorte que justice et droit soient promptement rendus aux sujets et ressortissants de l'autre Partie, en conformité des lois et statuts de chaque pays et sans délais ou frais fastidieux et inutiles. »

b) L'article 24 du Traité de paix et de commerce de 1670 avec le Danemark, disposant que les Parties « feront en sorte que justice et équité soient administrées [...] aux sujets et ressortissants de chacune d'elles » ;

c) L'article 8 des traités de paix et de commerce avec la Suède de 1654 et de 1661, dans lequel il est énoncé que « Si les ressortissants et sujets des deux Parties [...] ou si ceux qui agissent en leur nom devant un tribunal quelconque pour recouvrer leurs dettes ou à toute autre fin légitime, ont besoin d'avoir recours au juge, ce recours leur sera accordé promptement, selon le bien-fondé de leur cause, et amiablement [...] » ;

d) L'article 10 du Traité de commerce de 1911 avec la Bolivie, par lequel les Parties se réservent le droit d'exercer l'intervention diplomatique dans tous les cas où il peut paraître y avoir « déni de justice » ou « violation des principes du droit international ».

---

[62] Voir *C.I.J. Recueil 1952*, p. 46.

[63] Voir Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1963.V.3), p. 91.

[64] Voir *C.I.J. Recueil 1953*, p. 19.

[65] *Ibid.*, p. 20.

[66] *Ibid.*, p. 20 et 21.

1. LA RÈGLE « EJUSDEM GENERIS » (RÈGLE DE L'IDENTITÉ DE GENRE) : CONTENU DE L' « IDEM GENUS »

66. Il n'y a pas eu de désaccord entre les parties quant à la validité de la règle *ejusdem generis*. Leurs divergences de vues ont porté sur l'application de la règle dans le contexte des traités pertinents.

67. M. Rolin, conseil du Gouvernement grec, s'est ainsi exprimé :

[...] Dans ses relations avec l'administration britannique, il [Ambatielos] n'a pas été traité avec le *fair play* et il n'a pas bénéficié du traitement dont les nationaux britanniques en général et les étrangers les plus favorisés jouissent.

Et le Gouvernement hellénique invoque à cet égard, à la faveur de l'article X que j'ai lu tantôt, outre le bénéfice direct du traité, le bénéfice indirect du traité, à savoir ce qu'il trouve dans des traités assurément déjà anciens, mais toujours en vigueur, avec le Danemark et la Suède, remontant à 1660, 1670, 1654 et 1661, un devoir aux gouvernements de se conformer à l'équité et à la justice, et même suivant l'un des traités, au *common right* [67].

68. M. Fitzmaurice, conseil du Royaume-Uni, a invoqué la règle *ejusdem generis* dans les termes suivants :

En ce qui concerne les traités, le principe en cause est bien connu : les clauses conférant les droits de la nation la plus favorisée pour certaines matières ou certaines catégories de matières ne peuvent s'étendre qu'aux droits conférés dans d'autres traités en ce qui concerne les mêmes matières ou la même catégorie de matières. [...] Cela est très clair et semble, à notre avis, fournir une réponse concluante à ceux qui suggèrent que l'article X du Traité de 1886 peut s'étendre à toutes dispositions prévues dans d'autres traités, excepté celles sur le commerce, la navigation — en somme, qu'il peut s'étendre à des dispositions figurant dans d'autres traités (s'il en existe) traitant de l'administration de la justice et de questions connexes [68].

69. Sir Frank Soskice, conseil de la Grèce, n'a pas, dans sa réponse à l'argumentation de M. Fitzmaurice, nié la validité de la règle en question. Il a essayé de prouver que l'accès aux tribunaux et l'administration de la justice en matière commerciale ne se situaient pas en dehors du genre de faveurs mentionnées dans l'article, et il a notamment déclaré :

Examinons l'article X. [...] C'est l'article sur lequel nous nous fondons pour invoquer les clauses de la nation la plus favorisée qui figurent dans d'autres traités conclus par le Gouvernement du Royaume-Uni. Les mots qui nous intéressent dans cet article sont les suivants : « Les Parties contractantes conviennent que (et voici les mots importants), dans toutes les questions relatives au commerce et à la navigation », je répète : « dans toutes les questions relatives au commerce ». Cette expression a un sens large. Elle englobe non seulement le commerce proprement dit, mais aussi les questions que l'on peut appeler marginales, celles qui se situent à la limite du commerce lui-même. [...] La réclamation est axée sur une série d'opérations qui forment un tout cohérent. [...] Elle débute par l'inexécution d'un contrat commercial relatif à l'achat des neuf navires. [...] Si l'affaire en était restée là, il est évident que M. Ambatielos aurait pu demander réparation devant les tribunaux britanniques. Il a essayé de le faire, mais [...] le Gouvernement britannique l'a en fait empêché (s'il m'est permis de résumer les événements) d'obtenir réparation, car il a refusé de lui communiquer et de communiquer à la Cour des documents essentiels à cette fin, tout en présentant une argumentation qui était infirmée par les documents qu'il avait en sa possession. Nous nous fondons sur l'ensemble de ces événements et sur chacun d'eux pris isolément. C'est là le cœur de l'affaire. Elle est commerciale de bout en bout. Elle porte sur un contrat commercial et son inexécution, puis sur le refus de communiquer des documents étroitement liés à ce qui s'était passé antérieurement, et c'est chacun de ces faits et l'ensemble de ces faits qui donnent lieu à la réclamation que le Gouvernement grec soumet aujourd'hui. Ne s'agit-il pas là de questions relatives au commerce ? [69]

70. Les quatre juges dissidents, dont le souci principal était de savoir si la réclamation pouvait se fonder sur le Traité de 1886 — et qui sont parvenus à cet égard à une conclusion négative —, ont surtout invoqué la règle *ejusdem generis*. Dans l'interprétation de la clause même, ils ont cependant soutenu l'opinion britannique :

[...] l'article X dans ses termes ne promet le traitement de la nation la plus favorisée qu'en matière de commerce et de navigation; il ne dispose rien en ce qui concerne l'administration de la justice; cette matière dans l'ensemble du traité ne fait l'objet que d'une disposition à portée limitée, celle de l'article XV, paragraphe 3, concernant le libre accès aux tribunaux, et cet article ne contient aucune référence au traitement de la nation la plus favorisée. La clause de la nation la plus favorisée énoncée dans l'article X ne saurait être étendue à des matières autres que celles pour lesquelles elle a été stipulée. Il ne nous paraît pas possible de fonder sur une interprétation extensive de cette clause l'obligation sur l'existence de laquelle il a été demandé à la Cour de statuer [70].

71. D'après Schwarzenberger, on peut mettre en doute l'interprétation des juges dissidents. Voici ce qu'il fait observer :

On peut admettre que l'interprétation de la clause de la nation la plus favorisée selon la règle *ejusdem generis* correspond à la pratique courante dans ce domaine. Compte tenu notamment de l'évolution du principe de la liberté du commerce et de la navigation, cela ne veut pas dire que l'accès aux tribunaux et l'administration de la justice en matière commerciale soient nécessairement étrangers au genre en question. En outre, l'octroi du traitement national en ce qui concerne le libre accès aux tribunaux ne peut guère être invoqué comme un argument évident pour réfuter l'application cumulative de la clause de la nation la plus favorisée à ce même sujet. Lorsque, au XIX[e] siècle, on accordait le traitement national dans un traité, on supposait normalement que cette égalité dans le territoire revenait à l'octroi d'un privilège particulier. L'intention n'était certes pas de renoncer à des droits dont pouvaient bénéficier des États tiers en vertu de la clause de la nation la plus favorisée [71].

72. Sur la question de savoir si l'administration de la justice relève des « questions relatives au commerce et à la navigation », la position de Fitzmaurice est exactement inverse. Il accorde une importance particulière à la dernière phrase de la partie de l'opinion dissidente des quatre juges, citée au paragraphe 70 ci-dessus, et déclare :

Le système du traitement de la nation la plus favorisée a pour effet d'attirer les dispositions d'un traité, par le biais des dispositions d'un autre. Si ce système ne se limite pas strictement aux cas où les sujets sur lesquels portent les deux séries de clauses en question sont sensiblement identiques, il peut en résulter, dans certains cas, que des dispositions conventionnelles qui ne prévoient pas elles-mêmes l'arbitrage obligatoire des différends auxquels elles pourraient donner lieu se trouveront soumises à celui-ci parce

[67] Affaire Ambatielos (Grèce *c.* Royaume-Uni), *C.I.J. Mémoires, 1953*, p. 364.

[68] *Ibid.*, p. 402.

[69] *Ibid.*, p. 457.

[70] *C.I.J. Recueil 1953*, p. 34.

[71] G. Schwarzenberger, *op. cit.*, p. 250.

qu'elles auront été attirées par un autre traité qui contient une telle clause et qu'elles auront été virtuellement incorporées à ce traité. Des États peuvent donc se trouver dans l'obligation de recourir à l'arbitrage pour des différends qu'ils n'avaient jamais envisagé de soumettre (et qu'ils n'auraient normalement pas accepté de soumettre) à ce mode de règlement [72].

73. Dans sa sentence du 6 mars 1956, la Commission d'arbitrage instituée pour arbitrer la réclamation Ambatielos a affirmé la règle *ejusdem generis*. La Commission a déclaré que « la clause de la nation la plus favorisée ne peut attirer que les matières relevant du même ordre de sujets que celui auquel se rapporte la clause elle-même [73] ». En ce qui concerne la définition du genre en question, il est cependant déclaré dans la sentence que :

[...] « l'administration de la justice », considérée isolément, n'est pas une question relative au « commerce et à la navigation », mais il peut en aller différemment si on l'envisage dans le contexte de la protection des droits des commerçants. La protection des droits des commerçants trouve tout naturellement sa place parmi les matières traitées dans les conventions de commerce et de navigation.

On ne peut donc pas dire que l'administration de la justice, dans la mesure où elle intéresse la protection de ces droits, doit être obligatoirement exclue du champ d'application de la clause de la nation la plus favorisée lorsque cette dernière recouvre « toutes les questions relatives au commerce et à la navigation » [74].

2. La clause de la nation la plus favorisée peut-elle s'étendre aux principes généraux du droit international?

74. Le Gouvernement britannique a catégoriquement nié qu'il pût en être ainsi. M. Fitzmaurice, conseil du Royaume-Uni, a déclaré :

[...] nous pensons que les clauses de la nation la plus favorisée ne peuvent absolument pas, ni en principe ni en fait, englober les règles générales du droit international ni s'y étendre. Ce n'est ordinairement pas leur objet, et elles ne sont d'ailleurs pas conçues en ce sens. Je suggère à la Cour que, lorsque la clause de la nation la plus favorisée s'étend à des droits accordés à un autre pays, son véritable objet est d'accorder une faveur et non pas d'imposer une obligation inhérente. La clause de la nation la plus favorisée entre deux pays (soit A et B) ne produit pas d'effet à leur égard tant que l'un d'eux n'a pas accordé quelque *faveur* ou avantage à un pays tiers, soit C. Voilà ce que signifie le traitement de la nation la plus *favorisée*. Or, si B (dans mon exemple) promet simplement à C de traiter ses sujets conformément au droit international, il ne s'agit pas là d'une *faveur*, et la clause de la nation la plus favorisée ne peut donc pas s'y appliquer [75].

75. Le Gouvernement grec ne s'est pas élevé contre cette thèse *in abstracto*, mais l'a fait seulement *in concreto*. Sir Frank Soskice, au nom de la Grèce, s'est ainsi exprimé :

[...] Pour répondre à l'argument de M. Fitzmaurice selon lequel les traités qui prévoient la clause de la nation la plus favorisée n'incorporent que ce que l'on peut considérer comme un privilège et ne peuvent donc incorporer les dispositions du droit international, je déclare que le droit international est lui-même incertain et qu'il ne coïncide pas nécessairement avec les dispositions figurant dans des traités particuliers conclus par le passé entre le Royaume-Uni et d'autres pays, tels que par exemple le Traité de paix et de commerce de 1660 avec le Danemark [dont l'article 16 est ainsi libellé : « Pour tous litiges ou différends actuellement pendants ou qui surviendraient à l'avenir, chaque Partie fera en sorte que justice et droit soient promptement rendus aux sujets et ressortissants de l'autre Partie »] [76].

76. On a alors rappelé que dans l'*Affaire de l'Anglo-Iranian Oil Co.*, le Gouvernement britannique avait lui-même invoqué, en vertu de la clause de la nation la plus favorisée prévue dans des traités entre l'Iran et le Royaume-Uni, les traités conclus entre l'Iran et un certain nombre de pays et dans lesquels l'Iran promettait de faire bénéficier les ressortissants de ces pays d'un traitement compatible avec les principes généraux et les pratiques du droit international. Le Gouvernement grec a soutenu que le Royaume-Uni ne devait pas s'opposer à un procédé auquel il avait lui-même tenté de recourir dans l'*Affaire de l'Anglo-Iranian Oil Co.* M. Fitzmaurice s'est efforcé de tirer le Royaume-Uni de ce dilemme dans sa plaidoirie [77] et plus tard dans sa duplique [78], mais il a développé ses idées en plus amples détails dans son article [79].

77. Tout en continuant de répondre par la négative à la question de principe posée dans l'intitulé de la présente rubrique, M. Fitzmaurice a reconnu que les États peuvent avoir des raisons pratiques d'invoquer la clause de la nation la plus favorisée figurant dans un traité, pour bénéficier de dispositions prévues dans d'autres traités qui promettent un traitement compatible avec les principes du droit international. Il peut en être ainsi lorsqu'un État désire se prévaloir de certains droits non pas simplement en tant que droits reconnus par le droit international, mais (ou également) en tant que droits *conférés par un traité*. Le Royaume-Uni l'a fait dans l'*Affaire de l'Anglo-Iranian Oil Co.*, parce que la déclaration iranienne sur la clause facultative ne visait que les différends nés de « l'application de traités ou de conventions acceptés par l'Iran » [80].

78. La véritable différence que l'on relève entre l'*Affaire Ambatielos* et l'*Affaire de l'Anglo-Iranian Oil Co.* à cet égard, tient, d'après Fitzmaurice, aux circonstances exceptionnelles dans lesquelles le droit à un traitement conforme aux principes généraux du droit international a été accordé dans l'*Affaire de l'Anglo-Iranian Oil Co.* L'Iran ayant aboli unilatéralement le régime des capitulations vers 1929, on pourrait soutenir avec raison que l'octroi d'un traitement conforme au droit international — prévu dans un certain nombre de traités conclus ultérieurement par l'Iran — a constitué une véritable faveur pour les pays parties à ces traités, dans la mesure où l'on pouvait se demander sur quelle base les étrangers seraient dorénavant traités. On pourrait également soutenir que, dans la mesure où de tels traités

[72] G. Fitzmaurice, *op. cit.*, p. 85, note 3.

[73] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1963.V.3), p. 107.

[74] *Ibid.*

[75] Affaire Ambatielos (Grèce *c.* Royaume-Uni), *C.I.J. Mémoires, 1953*, p. 403.

[76] *Ibid.*, p. 460 et 461.

[77] *Ibid.*, p. 407 et 408.

[78] *Ibid.*, p. 481 et 482.

[79] G. Fitzmaurice, *op. cit.*, p. 88 à 96.

[80] *Ibid.*, p. 90 et 91.

avaient été conclus par l'Iran avec quelques pays seulement, et non pas avec d'autres, ils impliquaient en quelque sorte un privilège ou une faveur pour ces pays [81].

79. La Cour elle-même ne s'est pas prononcée sur cette question de principe puisque sa décision portait en fait sur un autre point. Mais la question a été examinée en profondeur devant la Commission d'arbitrage, pendant la troisième phase de l'*Affaire Ambatielos*, et on lit notamment dans la sentence le passage suivant :

La Commission n'estime pas nécessaire d'exprimer une opinion sur la question générale de savoir si la clause de la nation la plus favorisée ne peut jamais avoir pour effet d'assurer à ses bénéficiaires un traitement conforme aux principes généraux du droit international, parce que, en l'espèce, l'effet de la clause est expressément limité à « tout privilège, faveur ou immunité que l'une des Parties contractantes a actuellement accordé ou pourra désormais accorder aux sujets et citoyens d'un autre État », ce qui ne serait évidemment pas le cas si le seul objet de cette disposition était de garantir à ces personnes un traitement conforme aux principes généraux du droit international [82].

80. L'intention exprimée dans ce passage est explicitée plus loin, et l'on peut lire :

Comme on l'a dit plus haut, la clause de la nation la plus favorisée qui figure dans le Traité de 1886 s'applique seulement aux privilèges, faveurs et immunités accordés à d'autres pays, et ne peut donc incorporer les principes du droit international audit traité. Si besoin est, cette observation suffirait à rejeter la conclusion que le Gouvernement grec s'estime en droit de tirer de l'article 10 du Traité anglo-bolivien [83].

Il s'agit donc là d'une réfutation décisive de tout le processus, du moins lorsqu'il se fonde sur ce type de clause de la nation la plus favorisée [84].

3. Droit intertemporel

81. Étant donné que la clause de la nation la plus favorisée peut s'étendre à des droits conférés dans d'autres traités conclus antérieurement et dans des circonstances différentes, le problème du droit intertemporel peut être d'une certaine pertinence dans ce contexte.

82. Cette question a été invoquée par le Gouvernement britannique, au nom duquel M. Fitzmaurice a fait les remarques suivantes :

Les traités conclus au XVII[e] siècle doivent être interprétés en fonction des conditions qui régnaient à cette époque et dans le contexte de la période où ils ont été conclus. Il serait illégitime d'y incorporer des idées et des concepts juridiques qui [...] n'existaient alors pas [...]. Ils ne peuvent, à notre avis, être considérés comme incorporant des références aux principes généraux du droit international tels que nous les comprenons aujourd'hui, pour la simple raison que ces principes n'existaient alors pas ou n'existaient que sous une forme très partielle et très rudimentaire. Le principe en cause, à savoir celui du droit intertemporel, est bien connu et a été défini comme suit par l'arbitre, M. Huber, ancien président de la Cour permanente de justice, dans l'*Affaire de l'île de Palmas*. Il a déclaré : « Un acte juridique doit être apprécié à la lumière du droit de l'époque, et non à celle du droit en vigueur au moment où s'élève ou doit être réglé un différend relatif à cet acte. » Je crois que cette maxime est maintenant acceptée comme une doctrine établie du droit international.

Si maintenant nous transposons cette doctrine dans le contexte de l'affaire présente, le principe sera le suivant : l'effet d'un traité doit être apprécié à la lumière de la situation et des concepts juridiques qui existaient lorsque le traité a été conclu. Je n'ai bien entendu pas l'intention de me lancer dans une étude de l'état du droit international au milieu du XVII[e] siècle. Mais si je ne le fais pas, c'est parce que, à mon avis, personne ne niera qu'à l'époque, il y a trois cents ans, alors que l'on commençait à peine d'accepter les idées d'Hugo Grotius elles-mêmes, qui étaient encore très nouvelles, le droit international n'existait que sous une forme relativement primitive et élémentaire. Des phrases qui, si elles figuraient dans un traité établi aujourd'hui, seraient interprétées comme se référant à l'ensemble du droit international ou à certaines de ses parties, ne peuvent être interprétées dans ce sens dans les traités conçus lorsque cet ensemble existait à peine — ou, du moins, elles ne peuvent être interprétées comme se référant aux parties du droit international qui n'existaient pas alors.

...

Et ici, nous nous trouvons devant un autre aspect du droit intertemporel qui a également été évoqué par M. Huber dans l'*Affaire de l'île de Palmas*, à savoir le principe selon lequel les actes qui ont conféré un titre juridique à une certaine époque ne font pas nécessairement de même à une époque ultérieure, en raison de l'évolution du droit survenue depuis.

Si nous appliquons ce principe à l'affaire présente, que découvrons-nous? Supposons, à titre d'exemple, que l'on puisse interpréter une clause d'un de ces traités du XVII[e] siècle comme conférant le droit de bénéficier d'un certain traitement devant les tribunaux, droit qui est maintenant reconnu comme un principe général du droit international. Mais ceci signifierait que, précisément parce que le droit prévu dans le traité en question est aujourd'hui un principe général de droit international, ce n'est plus la base conventionnelle sur laquelle ce droit reposait, même si celle-ci n'a pas été officiellement détruite, qui en constitue le fondement véritable. Elle a été remplacée et pour ainsi dite absorbée et rendue superflue par l'apparition de principes généraux du droit international qui l'ont supplantée, qui la recouvrent et en fait la dépassent, si bien que désormais le droit en question dépend et découle de ces règles plutôt que du traité. Ces traités du XVII[e] siècle sont, évidemment, toujours en vigueur en tant que traités. Mais nombre de leurs dispositions particulières ont perdu de leur effet, car elles ont été remplacées, rattrapées, dépassées et rendues inutiles par l'apparition de principes généraux du droit international relatifs aux questions sur lesquelles portaient ces dispositions, et qui constituent maintenant le véritable fondement des droits et des obligations existant en la matière entre les parties.

...

[...] Nous déclarons à la Cour que, quand bien même les traités du XVII[e] siècle conféraient le genre de droit que nos adversaires prétendent, ces clauses en question ne sont plus pertinentes en tant que telles, car du point de vue de leur effet, elles ont été absorbées par les principes généraux du droit international, auxquels ne s'applique pas la clause de la nation la plus favorisée du Traité de 1886 invoquée par nos adversaires [85].

83. Dans sa réponse, le Gouvernement grec n'a pas nié le principe invoqué. Il a seulement soutenu qu'il ne s'appliquait pas en l'espèce. Sir Frank Soskice, conseil de la Grèce, a déclaré :

[...] Je soutiens que l'argument de M. Fitzmaurice n'est pas fondé. Il dit qu'en tout état de cause l'obligation imposée aux gouvernements parties à ces traités d'accorder un traitement équi-

[81] *Ibid.*, p. 95 et 96.

[82] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1963.V.3), p. 106 et 107.

[83] *Ibid.*, p. 108.

[84] Voir G. Fitzmaurice, *op. cit.*, p. 93 et 94.

[85] Affaire Ambatielos (Grèce *c.* Royaume-Uni), *C.I.J. Mémoires, 1953*, p. 408 à 411.

table aux ressortissants de l'autre gouvernement a été absorbée par les principes du droit international moderne qui se développe. J'ai déjà répondu à cette question en signalant que souvent, et notamment dans le cas de l'article 16, les obligations imposées à chaque gouvernement partie sont plus précises que les obligations assez vagues, et qui ne sont pas toujours énoncées en termes identiques, qui sont imposées en vertu des principes généraux de droit international; aussi me permettrai-je de dire que, après examen, cet argument de M. Fitzmaurice ne me paraît pas, lui non plus, défendable [86].

84. La règle générale a également été énoncée dans la sentence de la Commission d'arbitrage, dans les termes suivants :

Les dispositions des autres traités invoquées par le Gouvernement grec portent sur *l'administration de la justice*. Plusieurs d'entre eux remontent au XVII[e] siècle [...]. Il est tout naturel que leur libellé ait été influencé par les coutumes de l'époque, et il faut de toute évidence les interpréter dans ce contexte [87].

4. Refus de donner une interprétation extensive a la clause du traitement national

85. L'opinion dissidente des quatre juges portait sur le problème de l'interprétation de l'article XV du Traité de 1886. Il y est notamment déclaré :

Cet article promet le libre accès aux tribunaux; il n'énonce rien quant à l'administration des preuves. Par sa nature, la matière de l'administration des preuves relève de la loi du tribunal saisi *(lex fori)*. Le traité aurait pu énoncer quelque exigence à ce sujet; il ne l'a pas fait. [...] Une interprétation extensive de la clause de libre accès qui lui ferait englober les exigences d'une bonne administration de la justice, spécialement en matière d'administration des preuves, dépasserait les termes et le but de l'article XV, paragraphe 3. Le libre accès aux tribunaux est une chose, la bonne administration de la justice en est une autre. [...]

...

[...] La réclamation, telle qu'elle est présentée devant la Cour en l'espèce, ne relève pas que l'accès aux tribunaux anglais ait été refusé à M. Ambatielos, ni que le traitement national lui ait été refusé quant aux conditions, restrictions, taxes ou à l'emploi de conseils. Le Gouvernement hellénique allègue seulement que l'administration des preuves s'est effectuée d'une manière, à son avis, défectueuse et au détriment de son national. L'article XV, paragraphe 3, est étranger à ce grief. Si quelque règle de droit a été méconnue, cette règle n'est pas inscrite dans cet article [88].

86. La Commission d'arbitrage a interprété la clause de façon similaire et déclaré que :

[...] Dans son essence, le « libre accès » consiste à respecter et appliquer effectivement le principe de la non-discrimination envers les étrangers qui ont besoin de s'adresser aux tribunaux du territoire pour la protection et la défense de leurs droits [89].

Elle a également déclaré :

La Commission estime que le « libre accès » est entièrement différent de la question de savoir si les affaires dont les gouvernements saisissent les tribunaux sont fondées ou ne le sont pas, et que le refus du « libre accès » ne peut être établi que sur le vu de faits concrets qui constituent une violation de ce droit tel qu'il est compris et défini dans la présente sentence [90].

Deuxième partie

Les organisations et institutions internationales et l'application de la clause de la nation la plus favorisée

87. Cette partie du présent rapport est fondée sur les réponses que les organisations internationales et les institutions intéressées ont faites à une lettre circulaire qui leur avait été adressée par le Secrétaire général. On trouvera à l'annexe III une liste complète des organismes auxquels la lettre circulaire en question a été envoyée.

88. Pour des raisons de commodité, le présent rapport examine séparément les renseignements reçus des organisations dont les activités concernent exclusivement ou principalement le commerce international et les données qui proviennent d'organismes s'intéressant à des questions autres que celles qui sont liées au commerce. Ayant ainsi classé les renseignements d'après les champs d'application de la clause de la nation la plus favorisée, on examinera en premier lieu ceux qui se rapportent aux questions autres que le commerce international.

A. — QUESTIONS AUTRES QUE LE COMMERCE INTERNATIONAL

89. Plusieurs organisations s'occupant de questions autres que le commerce international ont indiqué qu'elles n'avaient jamais eu l'occasion d'appliquer la clause de la nation la plus favorisée. Ces organisations sont la BIRD, l'IDA, la SFI, l'OMCI, l'UPU, l'OMS et l'OMM. Les renseignements reçus d'autres organisations de ce groupe peuvent être classés en différentes catégories selon qu'ils se rapportent aux domaines suivants :

1) Privilèges et immunités des organisations internationales;
2) Télécommunications;
3) Transports aériens;
4) Transports maritimes;
5) Finances internationales;
6) Propriété intellectuelle.

1. Privilèges et immunités des organisations internationales

a) *Clauses de l' « organisation la plus favorisée »*

90. La FAO et l'UNESCO ont attiré l'attention sur des dispositions conventionnelles qui, sans constituer des clauses de la nation la plus favorisée proprement

[86] *Ibid.*, p. 464.

[87] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1963.V.3), p. 108.

[88] *C.I.J. Recueil 1953*, p. 33 et 34.

[89] Nations Unies, *Recueil des sentences arbitrales*, vol. XII (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1963.V.3), p. 111.

[90] *Ibid.*, p. 117.

dites, peuvent être qualifiées de clauses de l' « organisation la plus favorisée ».

91. Le paragraphe 4 de l'article VIII de l'Acte constitutif de la FAO stipule notamment :

Chacun des États Membres et des Membres associés s'engage [...] à octroyer au Directeur général et au personnel de direction les privilèges et immunités diplomatiques, et aux autres membres du personnel [...] [les] immunités et facilités qui seraient à l'avenir accordées au personnel similaire d'organisations publiques internationales [91].

92. Le paragraphe 2 de l'article 19 de l'accord conclu le 2 juillet 1954 entre la France et l'UNESCO au sujet du siège de l'organisation et de ses privilèges et immunités sur le territoire français dispose que certains fonctionnaires, définis à l'annexe B dudit accord,

jouiront, pendant leur résidence en France, des privilèges, immunités, facilités et mesures de courtoisie accordés aux membres des missions diplomatiques étrangères en France [92].

Après avoir énuméré certaines catégories de fonctionnaires pouvant bénéficier des dispositions du paragraphe 2 de l'article 19, l'annexe B stipule :

[...] *c*) Les fonctionnaires dont les grades correspondraient à ceux des fonctionnaires de toute autre institution intergouvernementale auxquels le Gouvernement de la République française octroierait, par un accord de siège, le bénéfice des privilèges et immunités diplomatiques [93].

b) *Clauses accordant aux représentants auprès des organisations internationales ou au personnel de celles-ci le même traitement qu'aux membres des missions diplomatiques*

93. La disposition énoncée au paragraphe 2 de l'article 19 de l'accord de siège conclu avec l'UNESCO, citée au paragraphe 92 ci-dessus, est un exemple de ces clauses. Ledit accord comporte d'autres dispositions analogues :

i) L'article 18, relatif aux facilités, privilèges et immunités reconnus aux représentants des États membres de l'organisation aux sessions de ses organes ou aux conférences et réunions convoquées par elle et à certaines autres catégories de délégués, qui jouiront, pendant leur séjour en France pour l'exercice de leurs fonctions, des facilités, privilèges et immunités dont bénéficient les diplomates de rang comparable des missions diplomatiques étrangères accréditées auprès du Gouvernement de la République française ;

ii) Le paragraphe 1er de l'article 19 concernant le statut du Directeur général et du Directeur général adjoint de l'organisation, qui jouiront du statut accordé aux chefs de missions diplomatiques étrangères accréditées auprès du Gouvernement de la République française ; et

iii) L'alinéa *e* de l'article 22, selon lequel les fonctionnaires de l'organisation jouiront, en ce qui concerne le change, des mêmes facilités que celles qui sont accordées aux membres des missions diplomatiques étrangères [94].

94. L'accord relatif au siège de la FAO [95] et les accords concernant les bureaux régionaux [96] comportent des clauses concernant les facilités à accorder en matière de réglementation des changes ainsi que le rapatriement en cas de crise internationale. Ces clauses prévoient que le traitement réservé au personnel de la FAO ne devra pas être moins favorable que celui qui sera accordé au personnel des missions diplomatiques accréditées auprès du pays hôte.

c) « *Conditions les plus favorables* »

95. Le paragraphe 2 de l'article 17 de l'accord de siège conclu avec l'UNESCO constitue une clause d'un type particulier. Cette disposition, relative aux questions financières et aux questions de change, stipule notamment :

Les autorités françaises compétentes prêteront leur assistance et appui à l'Organisation en vue de lui faire obtenir, dans ses opérations de change et de transfert, les conditions les plus favorables.

Cette disposition peut être mise en œuvre d'un commun accord :

Des arrangements spéciaux à conclure entre le Gouvernement français et l'Organisation régleront, en cas de besoin, les modalités d'application du présent article.[97]

2. TÉLÉCOMMUNICATIONS

96. L'UIT a fait savoir que, d'après l'esprit de la Convention internationale des télécommunications (Montreux, 1965) [98] et dans la mesure où leurs relations sont régies par la Convention, tous les membres de l'Union jouissent des mêmes droits et sont soumis aux mêmes obligations. La Convention et les règlements qui y sont annexés ne comportent pas de clause de la nation la plus favorisée. A la connaissance de l'UIT, il ne s'agit pas d'un concept d'application courante en matière de télécommunications.

97. L'UIT a cependant appelé l'attention sur la section II (article IV) de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées [99], qui stipule que chacune des institutions spécialisées jouira, pour ses communications officielles sur le territoire de tout État partie à la Convention, d'un traitement non moins favorable que le traitement accordé par le gouvernement de cet État à tout autre gouvernement. L'UIT a signalé que, à plusieurs reprises, des conférences de plénipotentiaires de l'Union ont appelé l'attention, dans des résolutions,

[91] FAO, *Textes fondamentaux*, édition de 1970, p. 11.

[92] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 367, p. 19.

[93] *Ibid.*, p. 27.

[94] *Ibid.*, p. 17 à 21.

[95] Voir Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales*, vol. II (publication des Nations Unies, numéro de vente : 61.V.3), p. 187.

[96] *Ibid.*, p. 206, 212 et 216.

[97] Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 357, p. 17.

[98] Voir Nations Unies, *Annuaire juridique, 1965* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.67.V.3), p. 186.

[99] Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 33, p. 271.

sur le fait que la section 11 semble contredire la définition des « télégrammes, appels et conversations téléphoniques d'État » donnée à l'annexe 2 de la Convention des télécommunications [100]. Un certain nombre de gouvernements ont déclaré, lorsqu'ils ont accepté d'appliquer la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées, qu'ils ne pouvaient s'engager à donner pleinement effet à la section 11 tant que tous les autres gouvernements ne l'auraient pas fait [101].

98. L'accord relatif au siège de l'UNESCO, tout en reconnaissant à l'organisation, à l'article 4, le droit d'utiliser librement les moyens de radiocommunication, lui accorde à l'article 10, pour ses liaisons postales, télégraphiques, etc., un traitement au moins aussi favorable que le traitement accordé par le Gouvernement français à tous autres gouvernements, y compris leurs missions diplomatiques, en matière de priorités, tarifs, taxes et autres frais [102].

3. Transports aériens

99. L'OACI a mentionné trois cas d'application de la clause de la nation la plus favorisée :

a) *Convention relative à l'aviation civile internationale (Chicago, 1944)* [103]

100. Cette convention, instrument constitutif de l'OACI, comporte plusieurs dispositions visant à garantir que chaque État contractant accorde l'égalité de traitement aux aéronefs de tous les autres États contractants. La formule employée en l'espèce prévoit que le traitement réservé à ces autres aéronefs ne doit pas être moins favorable que celui que l'État contractant accorde à ses propres aéronefs employés à des services similaires. L'OACI a signalé à ce propos que ces dispositions, tout en ne se présentant pas sous la forme d'une clause de la nation la plus favorisée, produisent cependant des effets analogues, car il y a tout lieu de supposer qu'un État n'accordera pas à quelque autre État (par exemple à un État qui n'est pas partie à la Convention) un traitement plus favorable que celui qu'il accorde à ses propres aéronefs. Les articles 9, 11 et 15 et l'alinéa *b* de l'article 35 de la Convention de Chicago sont des exemples de ces clauses de traitement national.

b) *Accords bilatéraux relatifs aux transports aériens*

101. Un certain nombre de ces accords prévoient l'octroi du traitement de la nation la plus favorisée en ce qui concerne les droits de douane, les frais de visite et autres droits et taxes imposés par l'État sur les carburants, les huiles lubrifiantes, les pièces de rechange, l'équipement normal et les approvisionnements de bord. Les clauses en question combinent habituellement le traitement national et le traitement de la nation la plus favorisée.

c) *Un cas exceptionnel*

102. Selon l'OACI, il est rare qu'un accord bilatéral relatif aux transports aériens comporte une clause de la nation la plus favorisée en ce qui concerne l'échange de droits de services aériens. Cette clause figure aux tableaux I et II annexés à l'Accord entre le Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et le Gouvernement de la Grèce relatif aux services aériens en Europe, signé à Athènes le 26 novembre 1945 [104]. Le tableau I est conçu comme suit :

Routes britanniques

Londres-Vienne-Belgrade-Athènes.
Londres-Lyon-Marseille-Gênes-Naples-Athènes.

Les routes susmentionnées pourront être modifiées par voie d'accord entre les autorités aéronautiques compétentes des Parties contractantes.

L'entreprise de transports aériens désignée du Royaume-Uni aura le droit [...] de décharger ou de charger, en des points situés en Grèce, les passagers, les marchandises et le courrier en provenance ou à destination de points situés hors de Grèce sur les routes figurant au présent tableau, sous réserve que la capacité ne dépasse pas celle qui a été convenue pour les routes en question.

Si le Gouvernement de la Grèce accorde à une autre entreprise de transports aériens des droits supérieurs à ceux qui sont accordés dans le présent tableau aux entreprises de transports aériens désignées du Royaume-Uni, le Gouvernement de la Grèce accordera immédiatement à l'entreprise de transports aériens désignée du Royaume-Uni des droits au moins équivalents à ceux qui sont accordés à l'entreprise ou aux entreprises de transports aériens de la nation la plus favorisée [105].

Le tableau II, relatif aux routes grecques, contient des dispositions analogues. (La désignation des routes a été modifiée par la suite à plusieurs reprises par des échanges de notes entre les deux gouvernements.)

103. L'OACI a fait observer à ce propos que cette clause présente un caractère exceptionnel et ne peut pas être considérée comme type. L'organisation ne dispose d'aucun renseignement sur l'application de clauses de ce genre. Le Rapporteur spécial tient cependant à ajouter que cet exemple montre clairement que le champ d'application de cette clause est limité et que la clause elle-même est peut-être à la limite de l'utilité d'une clause de la nation la plus favorisée. Sans vouloir entrer dans les détails, on peut dire sans trop s'avancer qu'une clause de la nation la plus favorisée ne peut être appliquée et n'a d'utilité que dans la mesure, entre autres choses, où les faveurs accordées à tel ou tel État sont aisément comparables.

4. Transports maritimes

104. L'OCDE a appelé l'attention sur des clauses de plusieurs instruments de l'OCDE qui n'ont pas de rapport

---

[100] Voir Nations Unies, *Annuaire juridique, 1965* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.67.V.3), p. 216.

[101] Voir Nations Unies, *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.69.V.5), chap. III, sect. 2, p. 41 et 42.

[102] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 357, p. 7 et 13.

[103] *Ibid.*, vol. 15, p. 295.

[104] *Ibid.*, vol. 35, p. 175.

[105] *Ibid.*, p. 189.

direct avec la clause de la nation la plus favorisée, mais elle a également communiqué une note intitulée « Clauses insérées dans les traités pour garantir un traitement équitable à la navigation maritime [106] », établie par son secrétariat sur les instructions du Comité des transports maritimes. Cette note était fondée sur des documents présentés par les délégations du Danemark, de la Norvège et des Pays-Bas et sur une liste de diverses clauses conventionnelles soumise par la délégation des États-Unis.

105. A l'étude, il s'est avéré que les clauses de la nation la plus favorisée et les clauses de traitement national étaient les deux types classiques de dispositions conventionnelles visant à assurer un traitement équitable en matière de transports maritimes. Dans certains cas, le traitement national et le traitement de la nation la plus favorisée se trouvaient combinés.

106. Généralement, les clauses de la nation la plus favorisée et les clauses de traitement national avaient trait à des questions comme l'accès aux ports, le chargement et le déchargement, l'embarquement d'approvisionnements, le paiement de taxes, l'application des mesures de quarantaine et d'autres formalités, etc. Aussi bien les clauses de la nation la plus favorisée que les clauses de traitement national visaient à éviter certaines formes de discrimination : les premières en interdisant toute discrimination à l'encontre des pays tiers, les dernières en interdisant aux parties contractantes d'accorder un traitement discriminatoire plus favorable à leurs propres ressortissants.

107. La principale préoccupation des membres du Comité des transports maritimes — ou tout au moins des gouvernements qui ont communiqué les renseignements ayant servi de base à l'étude du secrétariat (c'est-à-dire le Danemark, la Norvège et les Pays-Bas) — était l'insuffisance des clauses classiques lorsqu'il s'agissait de problèmes particulièrement critiques.

108. Dans le document présenté par le Danemark, on lisait notamment :

> Ce qu'il faut chercher à obtenir [...], c'est une protection contre les différentes formes de restrictions quantitatives plutôt qu'une égale possibilité théorique de conclure de tels contrats — le traitement de la nation la plus favorisée ou le traitement des navires nationaux étant les moyens qui conviennent à cette fin. Les mesures de caractère discriminatoire particulièrement en cause ici sont celles qui imposent de transporter un certain pourcentage des cargaisons à destination ou en provenance du pays considéré, par des navires battant pavillon de ce pays. De tels cas peuvent aussi se présenter lorsque des entreprises sous contrôle de l'État ou des organisations d'importation ou d'exportation accordent délibérément certains avantages aux navires de telle ou telle nationalité [107].

109. Les Pays-Bas, de leur côté, ont donné une description plus détaillée des cas dans lesquels on ne peut invoquer la clause de la nation la plus favorisée :

> 1. *Discrimination en faveur du pavillon national*
>
> Il est parfaitement clair que la clause de la nation la plus favorisée n'empêchera pas un État de protéger sa marine marchande nationale de toutes les manières possibles.
>
> 2. *Répartition bilatérale des transports maritimes*
>
> Divers pays en voie de développement font tout ce qui est en leur pouvoir pour répartir bilatéralement les transports maritimes de marchandises entre eux-mêmes et tous leurs partenaires commerciaux (de préférence sur la base d'un partage par moitié).
>
> 3. *Réglementation régionale des transports maritimes*
>
> Certains groupes de pays en voie de développement cherchent une coopération plus étroite sur une base régionale. C'est par exemple le cas de l'Association latino-américaine de libre échange. Les associations d'armateurs de ces pays s'efforcent de persuader leurs gouvernements de réserver tout ou partie des transports régionaux de marchandises aux navires battant pavillon des États membres de l'Association [108].

110. Dans le même document, on faisait observer que les clauses de traitement national ou de non-discrimination pouvaient certes être invoquées dans les trois cas mentionnés plus haut, mais qu'aucune d'entre elles ne paraissait offrir de garantie suffisante contre la pratique, particulièrement courante de la part des pays à commerce étatique, consistant à réserver aux navires nationaux le transport des marchandises importées ou exportées qui appartiennent à l'État ou de celles qui sont exportées ou importées par ses soins (« en pareil cas, il est pratiquement impossible de prouver que l'État en question se rend coupable d'un privilège de pavillon »). Par ailleurs, le Danemark estime que « la clause du traitement national n'est pas un remède approprié dans le cas où 50 p. 100 des cargaisons doivent être transportées par des navires nationaux. Aucun autre pays ne peut alors prétendre transporter les 50 p. 100 restants [109]. »

111. En résumé, il a semblé aux auteurs de la note que

> [...] les clauses traditionnelles de la nation la plus favorisée et du traitement national ne constituent pas des sauvegardes suffisantes contre certaines mesures discriminatoires prises — notamment depuis la fin de la deuxième guerre mondiale — par les pays en voie de développement ou les pays à commerce d'État, bien qu'à tout le moins les clauses de traitement national puissent être interprétées comme visant la plupart des formes récentes de discrimination [...]. Les pays maritimes se trouvent donc placés devant la nécessité d'une part de donner une interprétation suffisamment large aux clauses existantes, et d'autre part de formuler pour l'avenir des clauses efficaces [110].

112. Les remèdes que l'on a proposé d'apporter à cette situation ont été résumés comme suit dans le document présenté par la Norvège :

> Du point de vue de l'OCDE, la principale tâche serait actuellement de trouver les arguments et de préciser les mesures qui pourraient servir à donner à la clause de la nation la plus favorisée et à celles du traitement des navires nationaux et de non-discrimination un champ d'application assez vaste pour qu'elles règlent la question de la réglementation des contingents à l'égard des contrats d'affrètement ; par ordre d'importance, la question qui se pose ensuite est la suivante : quelles seront les clauses devant être considérées comme ayant un caractère conditionnel ou inconditionnel, et quelles raisons pourraient justifier cette dernière interprétation ?
>
> Pour ce qui est des clauses devant faire dans l'avenir l'objet de négociations, la meilleure façon de protéger les intérêts des pays de l'OCDE en matière de transports maritimes semble être d'obtenir un amalgame des trois clauses. A défaut, la formule de non-discrimination paraît avoir certains avantages de plus que les autres [111].

---

[106] Document de l'OCDE publié sous la cote TP/MTC/66.33.

[107] TP/MTC/66.33, par. 16.

[108] *Ibid.*, par. 17.

[109] *Ibid.*, par. 18.

[110] *Ibid.*, par. 19.

[111] *Ibid.*, par. 20.

113. On a estimé que cette formule de non-discrimination constituait, après les clauses de la nation la plus favorisée et les clauses de traitement national, un troisième type de clauses conventionnelles. On a fait observer que, d'un point de vue purement logique, de telles clauses de non-discrimination ne se distinguaient pas des deux types classiques; il s'agissait seulement de dispositions d'une portée plus large couvrant des questions qui n'étaient généralement pas prévues par les formules habituelles. Les Pays-Bas ont communiqué les deux textes ci-après, le premier étant une clause d'un accord de coopération économique et technique conclu entre les Pays-Bas et le Sénégal en 1965, le second un projet de clause ayant un caractère plus général, mais n'ayant pas encore été inclus dans aucun accord bilatéral.

a) Chacune des Parties contractantes s'abstiendra de prendre des mesures discriminatoires qui pourraient porter préjudice à la navigation maritime de l'autre Partie contractante et affecter défavorablement le choix du pavillon en contradiction aux principes de la libre-concurrence. A cette règle feront exception, d'une part la pêche et le cabotage dans les parties du Royaume des Pays-Bas situées en dehors de l'Europe et dont les lois propres seront seules applicables en la matière, d'autre part les avantages spéciaux que la République du Sénégal pourrait accorder à la pêche et au cabotage et au remorquage portuaire et côtier.

b) Les Parties contractantes sont convenues de favoriser le développement des services internationaux de transports maritimes. Ce faisant, elles respecteront les règles d'une concurrence libre et normale. Elles sont convenues de s'abstenir de toute mesure discriminatoire limitant la libre participation au commerce international des navires de haute mer de toute nationalité [...]. [112]

Les deux textes étaient suivis de la clause habituelle relative à l'accès aux ports, aux formalités douanières, aux taxes, etc.

114. L'OCDE a fait savoir que son comité des transports maritimes, après avoir examiné les documents qui lui avaient été soumis et le résumé qu'en avait présenté le secrétariat, a décidé le 24 juin 1966 de ne pas donner suite à cette question.

115. Il ressort de ce qui précède que les documents présentés par l'OCDE sont l'expression des opinions subjectives des États ayant des flottes importantes et concurrentielles et témoignent des efforts que ces pays déploient pour servir leurs intérêts et lutter contre les mesures adoptées par les États qui souhaitent accorder à leur propre flotte la protection qu'exige une « industrie naissante ».

5. Finances internationales

116. Le FMI a fait savoir que le principe de non-discrimination — qui est au cœur même de la clause de la nation la plus favorisée — a été consacré en fait et en droit comme la norme devant s'appliquer au traitement des membres du Fonds. Les renseignements communiqués par le FMI ne concernent pas la clause de la nation la plus favorisée et n'ont donc pas été inclus dans le présent rapport.

[112] *Ibid.*, par. 12.

6. Propriété intellectuelle

117. Les BIRPI ont fait savoir que les deux principaux traités multilatéraux qu'ils sont chargés d'administrer (la Convention de Paris de 1883 pour la protection de la propriété industrielle [113] et la Convention de Berne de 1886 pour la protection des œuvres littéraires et artistiques [114]) sont fondés sur le principe du traitement national et ne comportent pas de dispositions pouvant être assimilées à une clause de la nation la plus favorisée. Les BIRPI ont fait observer que :

Les États membres sont libres de prendre de nouveaux arrangements relatifs à la protection de la propriété intellectuelle avec des États non membres sans être tenus d'offrir aux autres États membres des conditions plus favorables que celles qui sont accordées dans ces arrangements. De même, les États membres peuvent prendre des arrangements particuliers avec un nombre limité d'autres États membres sans être tenus d'offrir aux autres États membres qui ne sont pas parties à ces arrangements des conditions plus favorables que celles qui sont accordées dans lesdits arrangements. (Voir l'article 15 de la Convention de Paris et l'article 20 de la Convention de Berne.) Si le principe de la clause de la nation la plus favorisée entravait de quelque façon que ce soit la conclusion de ce type d'accords, des arrangements éminemment souhaitables comme la création d'accords régionaux (par exemple la création de l'Office africain et malgache de la propriété industrielle [OAMPI]) seraient malaisés, voire impossibles.

118. Aux yeux des BIRPI, par conséquent, le principe sous-jacent à cette clause est incompatible avec l'objectif du type de traités qu'administrent les BIRPI, et ne peut donc pas être considéré comme un principe d'application générale sans disposition expresse.

B. — DOMAINE DU COMMERCE INTERNATIONAL

1. Introduction

119. Les organisations et institutions suivantes, dont l'activité s'exerce dans le domaine du commerce international, ont répondu à la lettre circulaire du Secrétaire général : CNUCED, CEA, CEAEO, CEE, CEPAL, GATT, OEA, OCAM, AELE et ALALE.

120. Le secrétariat de la CNUCED a communiqué un rapport intitulé « International Trade and the Most-Favoured-Nation Clause » [115] (Le commerce international et la clause de la nation la plus favorisée), appelé ci-après « mémorandum de la CNUCED ». Dans sa lettre d'accompagnement, le secrétariat soulignait que la clause de la nation la plus favorisée revêt une importance particulière pour la CNUCED; elle a des incidences directes sur

[113] Pour le texte de la Convention de Paris de 1883 et des Actes de révision adoptés par la suite, voir BIRPI, *Manuel des conventions concernant la propriété industrielle*, Convention de Paris, sect. A 1.

[114] Pour le texte de la Convention de Berne de 1886 et des Actes de révision adoptés par la suite, voir Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, *Le droit d'auteur*, 1888, p. 4; *ibid.*, 1896, p.77; *ibid.*, 1908, p. 141; *ibid.*, 1914, p. 45; *ibid.*, 1928, p. 73; *ibid.*, 1948, p. 73; *ibid.*, 1967, p. 173 à 186.

[115] CNUCED, Research memorandum No. 33/Rev.1 (en anglais seulement).

les règles de conduite qui doivent régir le commerce mondial et, à ce titre, elle influe sur les perspectives des échanges de nombreux pays, notamment les pays en voie de développement. Le secrétariat indiquait que, lors de la rédaction de son rapport, il avait décidé de se fonder sur les recommandations et les résolutions adoptées par la Conférence de la CNUCED à ses première et deuxième sessions pour interpréter la position de la CNUCED. Certaines de ces recommandations ont été adoptées à l'unanimité, d'autres à la majorité seulement. De plus, certaines questions sur lesquelles portent ces recommandations sont toujours à l'examen au sein des divers organes de la CNUCED. Le mémorandum de la CNUCED soulignait que le but visé était de montrer aussi clairement que possible quel était le champ d'application de la clause de la nation la plus favorisée et dans quelle mesure elle doit être assortie de réserves dans l'intérêt du progrès accéléré des pays en voie de développement, voire du commerce mondial dans son ensemble.

121. La CEA a indiqué dans sa réponse qu'elle ne disposait pas d'une documentation permettant de déterminer facilement le champ d'application et l'effet pratique de la clause de la nation la plus favorisée. Elle a joint à sa réponse un document intitulé « Bilateral Trade and Payments Agreements in Africa » (Les accords bilatéraux de commerce et de paiements conclus en Afrique) [116], contenant les principales données concernant tous les accords de commerce applicables à l'Afrique conclus jusqu'en 1965, et elle a indiqué quels étaient ceux de ces accords qui comprenaient une clause de la nation la plus favorisée.

122. La CEAEO a indiqué dans sa réponse que son expérience limitée des incidences juridiques de la clause ne lui permettait pas d'apporter une contribution technique aux travaux entrepris dans ce domaine.

123. La CEE a mentionné dans sa réponse les travaux qu'elle a entamés en 1963, dans le cadre de sa résolution 4 (XVIII), par laquelle elle a décidé de procéder à un « examen approfondi » de « l'application de la clause de la nation la plus favorisée et du principe du traitement non discriminatoire dans les différents systèmes économiques et [des] problèmes touchant la réciprocité effective des obligations dans les différents systèmes [117] ». Elle a communiqué tous les documents de la CEE se rapportant aux discussions qu'elle a consacrées à l'application de la clause de la nation la plus favorisée et a donné un exposé succinct de la situation actuelle en ce qui concerne l'application de la clause dans les relations commerciales entre les pays de la CEE ayant des systèmes économiques et sociaux différents.

124. Le secrétariat de la CEPAL a indiqué dans sa réponse qu'il avait participé en qualité de secrétariat aux négociations qui ont abouti au Traité de Montevideo, lequel a créé l'ALALE, et a communiqué le texte de ce traité. Il a en outre indiqué que la clause figure dans presque tous les traités bilatéraux de commerce signés depuis quatre-vingts ans entre des pays latino-américains ou entre ces pays et des pays situés hors de la région.

125. Le secrétariat du GATT a rédigé et communiqué un document intitulé « The most-favoured-nation clause in the General Agreement on Tariffs and Trade : The rules and the exceptions » (La clause de la nation la plus favorisée dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce : Les règles et les exceptions)*, appelé ci-après « mémorandum du GATT ».

126. L'OEA a appelé l'attention sur l'Accord relatif à l'application de la clause de la nation la plus favorisée ouvert à la signature au siège de l'Union panaméricaine le 15 juillet 1934, et elle a communiqué le texte de cet accord ainsi que l'état actuel des ratifications [118]. L'OEA a indiqué qu'un examen plus approfondi de la question était entrepris dans le cadre du Secrétariat général de l'OEA, en vue de communiquer les renseignements pertinents.

127. Dans sa réponse, l'OCAM a appelé l'attention sur la Convention d'association entre la Communauté économique européenne et les États associés africains et malgache.

128. L'AELE a déclaré dans sa réponse qu'elle n'avait pas d'expérience en matière de clause de la nation la plus favorisée, car la Convention de l'AELE et l'accord avec la Finlande, qui créent une zone de libre-échange, ne sont pas fondés sur cette notion. Cependant, plusieurs articles de la Convention reposent sur le principe du traitement non moins favorable qui doit être accordé aux nationaux d'autres États membres dans certaines circonstances [119].

129. L'ALALE a plus particulièrement apelé l'attention, dans sa réponse, sur le problème de la compatibilité des arrangements sous-régionaux avec la clause de la nation la plus favorisée du Traité de Montevideo [120].

130. La plus grande partie des renseignements reçus proviennent du GATT, de la CNUCED, de la CEE et de la CEPAL. En fait, leurs apports sont complémentaires.

131. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce s'applique aux trois quarts, si ce n'est davantage, du commerce mondial. L'Accord repose sur le principe de la nation la plus favorisée, dont l'application est toutefois considérablement limitée par de nombreuses exceptions. Les règles de l'Accord général sont surtout adaptées aux systèmes et politiques économiques des pays très industrialisés à économie de marché, mais le GATT a accordé une attention croissante, surtout ces dernières années, aux problèmes et aux besoins des pays en voie de

---

[116] E/CN.14/STC/24/Rev.1 et Corr.1 (en anglais seulement).

[117] *Documents officiels du Conseil économique et social, trente-sixième session, Supplément n° 3* (E/3759), p. 70.

* En anglais seulement.

[118] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 181 et 182, doc. A/CN.4/213, par. 104 et 105.

[119] Voir P. Pescatore, *La clause de la nation la plus favorisée dans les conventions multilatérales* (rapport provisoire présenté à l'Institut de droit international), Genève, Imprimerie de la Tribune de Genève, 1968, p. 67 et 68, par. 68.

[120] *Ibid.*, p. 68 à 72, par. 70 à 74. Voir aussi J. B. Schroeder, « La compatibilidad de los Acuerdos Subregionales con el Tratato de Montevideo », et M. A. Vieira, « La cláusula de la nación más favorecida y el Tratado de Montevideo », *Anuario Uruguayo de Derecho Internacional (1965-1966)*, vol. 4, Montevideo, Fac. de Derecho y de Ciencias Sociales, Universidad de la República, p. 189 à 238.

développement (voir ci-dessous par. 191 à 193). Il est maintenant généralement admis que le principe de l'égalité de traitement doit s'appliquer eu égard au stade de développement atteint par chaque pays [121]. Il est admis aussi qu'il faut agir davantage dans l'intérêt des pays en voie de développement. L'impulsion en ce sens vient surtout de la CNUCED, qui voudrait remplacer, en ce qui concerne les pays en voie de développement, l'égalité formelle qu'offre le principe de la nation la plus favorisée par un système équilibré de préférences.

132. Les problèmes que doivent résoudre la CEE et la CEPAL ne sont pas du même ordre de grandeur, l'intérêt de chacune de ces deux organisations étant axé sur une région donnée du monde. La CEE se trouve en présence d'un problème particulier, qui est celui de l'application du principe de la nation la plus favorisée entre des pays ayant des systèmes économiques et sociaux différents.

133. Les éléments d'information fournis par les diverses organisations et institutions témoignent du fait que la clause de la nation la plus favorisée a été et reste un facteur important d'organisation du commerce international. C'est surtout dans les relations bilatérales qu'elle a joué ce rôle, mais depuis quelque temps elle a revêtu une forme multilatérale plus ambitieuse, ce qu'illustrent éloquemment le GATT et le Traité de Montevideo.

134. Le domaine sur lequel porte la présente partie du rapport présente des problèmes multiples et difficiles. L'étude du fonctionnement de la clause de la nation la plus favorisée en général permettra-t-elle de dégager des règles particulières qui s'appliquent exclusivement aux clauses régissant les échanges commerciaux? Sera-t-il possible de tirer de l'expérience relativement courte du GATT et de l'ALALE des règles généralement applicables relatives aux clauses multilatérales de la nation la plus favorisée? Quelles sont les règles applicables au conflit d'obligations qui résulte de la participation d'un État à plusieurs traités contenant des clauses bilatérales ou multilatérales? Est-il ou non possible à la Commission du droit international de transformer au moins certains principes exprimant les vœux de la CNUCED en principes réels ou règles juridiques, et de contribuer par là à la croissance de cet ensemble de règles que certains auteurs (Michel Virally, André Philip, Guy de Lacharrière) appellent le « droit du développement »? Sera-t-il possible dans ce domaine de dégager des règles juridiques des incertitudes des théories économiques?

135. La présente partie du rapport ne prétend pas apporter de réponse directe à ces questions ou à des questions similaires. Fondée sur les études que les organisations et institutions intéressées ont bien voulu fournir, elle vise à nourrir la réflexion sur le sujet. La plupart des informations réunies dans la présente partie ne peuvent être considérées que comme l'arrière-plan des problèmes juridiques à traiter. Le Rapporteur spécial n'ignore évidemment pas qu'une part importante des réponses des organisations et des institutions qui sont reproduites ici n'a pas directement trait à « la portée et [à] l'effet de la clause en tant qu'institution juridique [122]. » S'il sait que les questions de politique commerciale internationale ne sont pas du domaine de la Commission, il est néanmoins convaincu qu'une connaissance plus approfondie de certains de ces problèmes — qui constituent le cadre dans lequel s'inscrit l'application pratique de cette clause — peut être utile et que leur mise en lumière répond au désir exprimé par la Commission de « fonder son étude sur les bases les plus larges possible [123] ».

2. Note historique

136. Le mémorandum de la CNUCED contient l'exposé historique ci-après, qui peut se lire comme une suite des paragraphes 38 à 40 du premier rapport du Rapporteur spécial.

Du milieu du XIX[e] siècle environ jusqu'à la grande crise économique, la plupart des échanges commerciaux internationaux se sont faits sur la base du traitement de la nation la plus favorisée. Au cours de cette période, qui vit également les beaux jours du libre-échange, la clause de la nation la plus favorisée a servi de cadre à l'expansion du commerce mondial. Elle figurait dans la plupart des traités commerciaux conclus par les principaux pays commerçants. D'ailleurs, même sans s'y référer explicitement, ces pays se conformaient à ce principe, considéré comme un élément essentiel de la politique commerciale.

Cette règle de conduite a permis de restreindre et de maintenir à un minimum la discrimination en matière de commerce international. En principe, chaque pays offrait à tous ses partenaires commerciaux des conditions d'accès égales sur son propre marché. En retour, il jouissait d'un traitement égal à celui de ses concurrents sur tous les marchés d'exportation. Grâce à des conditions d'accès à peu près libres et égales, l'économie mondiale pouvait tirer profit d'une division internationale du travail suivant les avantages relatifs offerts.

La grande crise économique du début des années 30 a marqué un tournant dans le système monétaire et commercial mondial. Un pays après l'autre fut contraint d'abandonner l'étalon-or, mettant ainsi fin à une longue période de stabilité des taux de change et de libre convertibilité. L'économie mondiale fut jetée dans le cercle vicieux de la dévaluation concurrentielle, de l'excès de protectionnisme, du contrôle des changes et du bilatéralisme. En matière de politique commerciale, les restrictions quantitatives, plus que les tarifs douaniers, devinrent, dans un grand nombre de pays, le principal instrument de contrôle des courants commerciaux. Dans ces conditions, la clause de la nation la plus favorisée perdait une grande partie de son efficacité en tant que moyen d'assurer la non-discrimination dans le commerce mondial.

La désintégration du système mondial des échanges commerciaux et des paiements s'est traduite par l'apparition d'accords commerciaux discriminatoires. C'est en pleine crise que le Royaume-Uni, qui avait été jusqu'alors le champion du libre-échange et du traitement de la nation la plus favorisée, a cherché avec les autres pays du Commonwealth à résoudre le problème du déséquilibre extérieur en instaurant le système des préférences de l'Empire britannique et du Commonwealth. Aux termes de cet arrangement, la Grande-Bretagne s'assurait des conditions d'accès préférentielles aux marchés des pays du Commonwealth et des colonies, en échange du traitement préférentiel accordé à ces pays sur son propre marché. Il va sans dire que cet arrangement s'écartait considérablement du principe du traitement de la nation la plus favorisée.

---

[121] Voir CEE, *Rapport analytique sur la situation du commerce intra-européen* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.II.E/Mim.21), p. 31, note 2.

[122] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 164, doc. A/CN.4/213, par. 3.

[123] *Ibid.*, par. 4.

L'exemple de la Grande-Bretagne fut suivi par la plupart des puissances coloniales. Il en résulta que le principe du traitement de la nation la plus favorisée fut dans une large mesure exclu des relations commerciales entre la puissance métropolitaine et les territoires dépendants.

Le GATT et la clause de la nation la plus favorisée

La période qui a suivi la seconde guerre mondiale a été celle d'une réorganisation très poussée de l'économie mondiale par l'Organisation des Nations Unies et les institutions spécialisées. L'Accord de Bretton Woods de 1944 a conduit à la création de deux institutions internationales importantes dans le domaine économique, à savoir la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD) et le Fonds monétaire international (FMI). La première était destinée à promouvoir et à organiser les mouvements de capitaux et les investissements internationaux à long terme, la seconde à assurer la stabilité des taux de change et l'adoption, par les pays membres, de politiques appropriées en matière de monnaie et de devises. Dans le domaine du commerce international, une Organisation internationale du commerce (OIC) était censée compléter cette triade d'institutions spécialisées des Nations Unies destinées à rétablir l'ordre économique dans le monde de l'après-guerre. La Charte de l'OIC fut adoptée en 1948 à La Havane par la Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi. Toutefois, pour des raisons qui dépassent le cadre de la présente note, la Charte de La Havane ne reçut pas le nombre de ratifications nécessaires. Il ne fut donc pas possible de procéder à la constitution de l'OIC.

Alors que la Charte de la Havane était encore à l'étude, quelques-uns des principaux pays commerçants décidèrent de tenir à Genève, en 1947, une conférence sur les négociations multilatérales en matière de tarifs douaniers. La conférence se mit d'accord non seulement sur certaines réductions tarifaires, mais encore sur un traité commercial multilatéral contenant par avance les clauses de politique commerciale de la Charte de La Havane. Ce traité fut appelé Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). Le GATT devait être un arrangement provisoire, en attendant que l'OIC soit constituée. Comme l'OIC ne fut pas créée, le GATT devint le seul instrument international de libéralisation et de multilatéralisation du commerce mondial [124].

137. Il convient d'ajouter à la description qui précède que l'Union soviétique n'a pas pris part à la conférence de La Havane, qu'elle n'a pas participé aux travaux préparatoires qui ont conduit à la création du GATT et qu'elle n'y a pas adhéré. Parmi les États de l'Europe de l'Est, seule la Tchécoslovaquie a signé la Charte de La Havane et l'Accord général. La Pologne a pris part à la conférence de La Havane, mais elle n'en a pas signé l'Acte final.

138. Les représentants de la Pologne et de l'Union soviétique ont vivement critiqué les résultats de la Conférence et ont vigoureusement manifesté leurs opinions divergentes à la septième session du Conseil économique et social, en 1948, au cours de l'examen du rapport du Secrétaire général sur la conférence de La Havane [125]. A propos de ces déclarations, on lit, dans un document de la CEE, que

> le fait qu'à peu près aucun pays d'Europe orientale n'a participé à la recherche d'accords sur les relations commerciales internationales vient certainement de ce qu'ils conçoivent différemment les principes qui doivent régir ces relations. Mais il résulte aussi de leur refus d'accepter un rôle minoritaire dans le mécanisme d'application de ces accords, ainsi que de la détérioration du climat politique [126].

3. Structure du GATT

139. On lit ce qui suit dans le mémorandum du GATT :

> L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce est entré en vigueur en 1948 en tant qu'accord commercial multilatéral accepté par 23 gouvernements. Actuellement, il y a 76 parties contractantes, 2 gouvernements ont accepté le GATT provisoirement et 13 autres l'appliquent *de facto*. [...] Tout État qui adhère à l'Accord acquiert tous les droits et assume toutes les obligations du GATT. Les États devenus indépendants depuis peu et aux territoires desquels l'Accord s'appliquait avant leur indépendance ont le droit de devenir parties contractantes.

140. L'accord de base — l' « Accord général » lui-même — fut achevé en octobre 1947. Formellement, il n'est jamais entré en vigueur, et il est appliqué aux termes d'un « Protocole portant application provisoire », daté du 30 octobre 1947, ainsi qu'aux termes des protocoles spéciaux d'adhésion conclus entre les divers pays et les PARTIES CONTRACTANTES [127]. Ces protocoles spéciaux entrent en vigueur à la suite d'une décision prise par les PARTIES CONTRACTANTES à la majorité des deux tiers (article XXXIII).

141. Le Protocole du 30 octobre 1947 portant application provisoire de l'Accord général stipule que les parties contractantes ne doivent appliquer la partie II de l'Accord (c'est-à-dire les articles III à XXIII) que « *dans toute la mesure compatible avec la législation en vigueur* [128] ». Le mémorandum du GATT contient les explications suivantes au sujet du Protocole :

> i) [...] Les PARTIES CONTRACTANTES étaient convenues en 1949 que l'on pourrait autoriser une mesure non conforme aux dispositions de la partie II au cours de la période d'application provisoire « sous réserve que la législation sur laquelle elle se fonde soit d'un caractère impératif dans ses termes même ou dans son intention exprimée — c'est-à-dire qu'elle impose au pouvoir exécutif des obligations qu'il n'est pas en son pouvoir de modifier » (AI/211 [129]).
>
> ii) Cette application provisoire de la partie II peut avoir pour conséquence que certaines parties contractantes n'observent pas strictement les dispositions sur la non-discrimination qui figurent aux articles V, IX, XIII et XVII. Conformément à une clause supplémentaire de l'annexe I, il en est de même des obligations inscrites au paragraphe 1er de l'article Ier par référence aux paragraphes 2 et 4 de l'article III, qui sont considérés comme entrant dans le

---

[124] CNUCED, Research memorandum No. 33/Rev.1, par. 2 à 7.

[125] Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, septième session*, 195e séance, p. 315 et suiv.

[126] CEE, *Rapport analytique sur la situation du commerce intra-européen* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.II.E/Mim.21), p. 32.

[127] Dans la présente partie du rapport, on a employé, en ce qui concerne le GATT, les mots *parties contractantes* pour désigner collectivement les pays membres du GATT agissant à titre individuel ; lorsque les mots PARTIES CONTRACTANTES sont écrits en majuscules comme ci-dessus, ils désignent les « parties contractantes agissant collectivement aux termes de l'article XXV ».

[128] GATT, *Instruments de base et documents divers*, vol. IV (numéro de vente : GATT/1969-1), p. 82. [C'est le Rapporteur spécial qui souligne.]

[129] « AI/211 » signifie « page 211 de l'Index analytique (troisième révision) » [publication GATT, numéro de vente : GATT/1970-1]. Le mémorandum du GATT se réfère aussi aux volumes et suppléments des « Instruments de base et documents divers » (IBDD) ou à d'autres documents du GATT.

cadre de la partie II aux fins d'application du Protocole d'application provisoire.

142. A ce sujet, un éminent commentateur a écrit ce qui suit :

Le GATT, tel qu'il est appliqué en vertu du Protocole d'application provisoire, a été modifié un certain nombre de fois, et il a subi l'effet d'autres protocoles et accords internationaux, dont certains ne sont pas formellement « en vigueur ». Le GATT, en tant qu'accord de base, représente donc un ensemble complexe d'instruments qui s'appliquent à différents pays avec plus ou moins de rigueur. Ce n'est pas une tâche facile pour le juriste de déterminer, à un moment donné, quels engagements juridiques précis existent entre deux quelconques des Parties contractantes au GATT [130].

4. Les clauses de la nation la plus favorisée dans l'Accord du GATT et dans le Traité de Montevideo

143. On lit ce qui suit dans le mémorandum du GATT :

L'égalité de traitement constitue l'une des dispositions fondamentales de l'Accord général. Elle est énoncée dans une clause de la nation la plus favorisée applicable au commerce et de caractère inconditionnel.

En fait, l'Accord général contient plusieurs clauses de la nation la plus favorisée, que cite le mémorandum du GATT et qui sont reproduites ci-après. Le mémorandum du GATT les fait rentrer parmi « les dispositions du GATT qui posent la règle de non-discrimination ». Le mémorandum du GATT indique aussi que « pendant les vingt et une années au cours desquelles l'Accord a été en vigueur, certaines interprétations ont été faites », et il en donne un aperçu. Étant donné le caractère hautement technique de ces interprétations, elles ne sont que partiellement reproduites ci-dessous. Le traité instituant une zone de libre-échange et portant création de l'ALALE, signé à Montevideo le 18 février 1960, contient quelques clauses que l'on peut mettre en parallèle avec celles du GATT. Le texte de ces clauses du Traité de Montevideo est aussi reproduit ci-après.

a) *La clause générale de la nation la plus favorisée dans l'Accord du GATT*

144. On lit ce qui suit dans le mémorandum du GATT :

i) Le paragraphe 1er de l'article Ier fait du traitement général de la nation la plus favorisée une règle régissant les échanges commerciaux entre les parties contractantes au GATT :

« Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes. Cette disposition concerne les droits de douane et les impositions de toute nature perçus à l'importation ou à l'exportation ou à l'occasion de l'importation ou de l'exportation, ainsi que ceux qui frappent les transferts internationaux de fonds effectués en règlement des importations ou des exportations, le mode de perception de ces droits et impositions, l'ensemble de la réglementation et des formalités afférentes aux importations ou aux exportations ainsi que toutes les questions qui font l'objet des paragraphes 2 et 4 de l'article III [131]. »

ii) Ce paragraphe a été calqué sur la clause type de la nation la plus favorisée qu'avait élaborée la Société des Nations (voir AI/2). Mise à part l'exclusion des « contrats de l'État en matière de travaux publics », ce texte est en substance celui qui figure dans le « Projet de charte pour une Organisation internationale du commerce », présenté par le Gouvernement des États-Unis d'Amérique à la première session du Comité préparatoire de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi, à Londres en octobre 1946 (voir rapport de la première session, page 9).

145. Un éminent commentateur a dit que le contenu de la principale clause de la nation la plus favorisée de l'Accord du GATT pouvait « [...] être divisé en deux concepts : 1) la portée de la clause, c'est-à-dire son champ d'application; 2) l'obligation découlant de la clause, c'est-à-dire ce qu'elle implique [132] ». Ces deux concepts peuvent être schématisés de la manière suivante :

Portée de la clause

1) Droits de douane et redevances de toute nature perçus lors de ou à l'occasion de :
   a) Importation,
   b) Exportation, ou
   c) Transferts internationaux de fonds effectués en règlement d'importations ou d'exportations;
2) Mode de perception de ces droits et redevances;
3) Ensemble de la réglementation et des formalités afférentes aux :
   a) Importations, ou
   b) Exportations;
4) Toutes les questions qui font l'objet des paragraphes 2 et 4 de l'article III (qui couvrent les taxes intérieures et les règlements);
5) Tout ce qui précède ne s'applique qu'aux *produits* [133].

Obligation découlant de la clause

Tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités accordés par une partie contractante à un produit originaire ou à destination de tout autre pays seront, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres parties contractantes [134].

146. Quelques-unes des notes explicatives figurant dans le mémorandum du GATT sont reproduites ci-dessous.

En 1948, le Président des PARTIES CONTRACTANTES a établi comme règle que les « impositions de toute nature » s'étendent aux taxes consulaires [...] et que le principe de la nation la plus favorisée s'applique à « tous avantages, faveurs, privilèges ou immunités » accordés pour les taxes intérieures, c'est-à-dire aux remises de droits indirects (II/12).

Les mots « toutes les questions qui font l'objet des paragraphes 2 et 4 de l'article III » se rapportent au traitement national en matière d'impositions et de réglementations intérieures, et notamment aux « taxes ou autres impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient » et à « toutes lois, tous règlements ou toutes prescriptions affectant la vente, la mise en vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation [de produits importés] sur le marché intérieur » [135].

[130] J. H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT : A Legal Analysis of the General Agreement on Tariffs and Trade*, Indianapolis, The Bobbs-Merrill Company, 1969, p. 59.

[131] GATT, *op. cit.*, p. 2.

[132] J. H. Jackson, *op. cit.*, p. 256.

[133] *Ibid.*

[134] *Ibid.*, p. 256 et 257.

[135] GATT, *op. cit.*, p. 6.

Le mot « originaire » vise à exclure la notion de « provenance », pour que la clause de la nation la plus favorisée soit appliquée lorsqu'il est prouvé que les produits étaient en fait originaires d'un pays donné, même s'ils ont été admis dans le pays importateur après avoir traversé le territoire d'un pays tiers (AI/4).

A l'époque où la clause a été rédigée, on n'a pas jugé nécessaire de définir l'expression « produit similaire », mais il a été suggéré que la méthode de classification tarifaire pourrait être utilisée pour déterminer si des produits sont « similaires » ou non (AI/4).

147. Un spécialiste bien connu des questions du GATT a fait, au sujet de l'expression « produit similaire », les observations suivantes :

Cette expression n'est pas tout à fait claire et entraîne inévitablement des conflits d'interprétation. On connaît l'exemple des différents types de farine qui figurent séparément dans presque tous les tarifs. Si les droits sont réduits pour la farine de blé, la clause oblige-t-elle également une partie contractante à réduire les droits sur la farine de seigle venant d'un autre pays?

Le texte est muet, et la pratique n'est d'aucun secours. Parmi les plaintes dans le cadre du GATT, il y a eu celle de la Norvège contre l'Allemagne, laquelle avait accordé au Portugal une concession spéciale sur les sardines. La Norvège, qui exportait en Allemagne des harengs préparés d'une manière « similaire », a fait valoir que ce produit, étant « similaire », devait bénéficier de la même concession que le produit du Portugal. Malheureusement pour les formalistes, l'affaire a été réglée par un compromis et n'a pas fourni de précédent aux parties contractantes. Toutefois, le GATT reste souple à cet égard et permet de faire face aux diverses situations à mesure qu'elles se présentent. L'absence de désaccord manifeste permet de penser qu'il ne s'agit pas d'un problème majeur. Les parties contractantes sont en effet formellement convenues d'éviter le piège des définitions trop étroites [136].

148. Les difficultés inhérentes à l'expression « produit similaire » peuvent être illustrées par ce qui suit : dans le document de travail sur la clause de la nation la plus favorisée dans le droit des traités présenté par le Rapporteur spécial le 19 juin 1968, l'exemple classique ci-après de tarifs par trop spécialisés était mentionné sous le titre « Violations de la clause » [137]. En 1904, l'Allemagne avait concédé à la Suisse une réduction des droits pour le

Gros bétail tacheté de montagne ou bétail à robe brune élevé dans une localité située à 300 mètres au moins au-dessus du niveau de la mer et séjournant au moins un mois chaque année dans des pâturages situés à 800 mètres au moins au-dessus du niveau de la mer [138].

Les sources qui citent cet exemple considèrent généralement comme « similaire » une vache élevée à une certaine altitude et une vache élevée à une altitude inférieure. Cela étant, elles estiment — et c'est aussi le point de vue adopté dans le document de travail — qu'une classification tarifaire fondée sur des considérations aussi étrangères à la chose que l'endroit où les vaches sont élevées est manifestement destinée à faire une discrimination en faveur d'un pays déterminé, en l'occurrence en faveur de la Suisse et contre le Danemark, par exemple [139]. Cependant, en réponse à la lettre circulaire du Secrétaire général, la FAO, institution intéressée et particulièrement compétente en matière de commerce de bétail, a fait les observations suivantes au sujet de l'exemple cité dans le document de travail :

En raison des circonstances entourant le cas cité dans l'exemple, il semblerait que le tarif spécialisé puisse avoir été techniquement justifié du fait qu'un programme d'amélioration des races était en cours à l'époque en Allemagne méridionale. Actuellement, ce tarif spécialisé aurait sans doute été défini de manière différente, mais en 1904 des termes tels que « Simmental » ou « Suisse brune » n'étaient probablement pas reconnus comme des caractéristiques juridiquement admises [...]. Cela mis à part, il faut reconnaître que des tarifs par trop spécialisés et d'autres spécifications techniques ou sanitaires ont été — et continuent d'être — employés occasionnellement pour des raisons que l'on peut considérer comme discriminatoires.

b) *La clause générale de la nation la plus favorisée dans le Traité de Montevideo*

149. Contrairement à la clause générale de la nation la plus favorisée du GATT, la clause correspondante du Traité de Montevideo est rédigée en termes plus simples :

Article 18

Tous avantages, faveurs, franchises, immunités ou privilèges accordés par une Partie contractante pour un produit originaire ou à destination de tout autre pays sont, immédiatement et sans condition, étendus à tout produit similaire originaire ou à destination du territoire de toutes les autres Parties contractantes [140].

c) *Clauses spéciales de la nation la plus favorisée*

150. En fait, la distinction entre une clause « générale » et une clause « spéciale » de la nation la plus favorisée est arbitraire; en réalité, ce qu'il s'agit d'exprimer, c'est que la première, ayant un champ d'application plus étendu, est plus importante, plus générale, que la deuxième, qui se rapporte à un sujet plus particulier.

151. Le mémorandum du GATT mentionne les clauses suivantes de l'Accord qui, s'ajoutant à l'engagement principal énoncé à l'article I[er], contiennent l'obligation d'accorder le traitement de la nation la plus favorisée :

Trafic en transit

Le traitement de la nation la plus favorisée pour le trafic en transit est prévu au paragraphe 5 de l'article V :

> En ce qui concerne tous les droits, règlements et formalités relatifs au transit, chaque partie contractante accordera au trafic en transit en provenance ou à destination du territoire de toute autre partie contractante un traitement non moins favorable que celui qui est accordé au trafic en transit en provenance ou à destination de tous pays tiers [141].

Conformément au paragraphe 7, les dispositions ci-dessus ne sont pas applicables aux aéronefs en transit, mais elles sont applicables au transit aérien de marchandises (y compris les bagages).

---

[136] G. Curzon, *Multilateral Commercial Diplomacy*, Londres, Michael Joseph, 1965, p. 62 et 63.

[137] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 174, doc. A/CN.4/L.127, par. 31.

[138] SDN, Section économique et financière, *Mémorandum sur les classifications douanières discriminantes* (Sér. Publ. de la SDN, 1927.II.27), p. 9.

[139] H. C. Hawkins, *Commercial Treaties and Agreements : Principles and Practice*, New York, Rinehart and Co., Inc., 1951, p. 93 et 94; J. E. S. Fawcett, « Trade and Finance in International Law », *Recueil des cours de l'Académie de droit international de La Haye, 1968*, Leyde, Sijthoff, 1969, vol. 123, p. 263.

[140] Nations Unies, *Multilateral Economic Co-operation in Latin America*, vol. I, *Text and documents* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 62.II.G.3) [en anglais et en espagnol seulement], p. 59.

[141] GATT, *Instruments de base et documents divers*, vol. IV (numéro de vente : GATT/1969-1), p. 9.

Une disposition additionnelle, à l'annexe I, prévoit, en ce qui concerne les frais de transport, que le principe posé au paragraphe 5 s'applique aux « produits similaires transportés par le même itinéraire dans des conditions analogues [142] ».

Réglementation relative au marquage

Le traitement de la nation la plus favorisée est prévu au paragraphe 1 de l'article IX :

> En ce qui concerne la réglementation relative au marquage, chaque partie contractante accordera aux produits du territoire des autres parties contractantes un traitement qui ne devra pas être moins favorable que le traitement accordé aux produits similaires de tout pays tiers [143].

152. Le Traité de Montevideo renferme une clause de la nation la plus favorisée concernant un domaine spécial :

Mouvement de capitaux

Article 20

Les capitaux en provenance de la zone jouissent sur le territoire de toutes les Parties contractantes d'un traitement non moins favorable que celui qui s'applique aux capitaux en provenance de tout autre pays [144].

5. Nature et fonctionnement d'une clause multilatérale de la nation la plus favorisée

153. Le but essentiel du principe de la nation la plus favorisée est d'assurer les avantages du commerce multilatéral [145], ce qui peut être réalisé au moyen de clauses bilatérales de la nation la plus favorisée. Quels sont alors les avantages plus importants qu'offre l'adoption d'un système multilatéral de la nation la plus favorisée? L'exemple suivant, tiré d'un article de John H. Jackson, répond à cette question.

Si une clause de la nation la plus favorisée figure généralement dans les traités de commerce bilatéraux, il s'ensuit que lorsque le pays A et le pays B conviennent de réduire les droits sur un produit X, A peut avoir à accorder la même réduction à C en vertu d'un traité antérieur contenant la clause de la nation la plus favorisée. Mais A ne pourra obtenir de B que les réductions de droits réciproques compensant les avantages qu'il a accordés à B. C bénéficiera d'un avantage inespéré. Ce que sachant, A se gardera d'offrir de grands avantages dans ses négociations avec B, du moins en ce qui concerne les marchandises qui entrent dans ses échanges commerciaux avec des pays autres que B. Le seul moyen de sortir de cette impasse consiste pour A, B et C à négocier « ensemble ». C'est ce que le GATT s'efforce de rendre possible [146].

154. Un autre expert, qui expose avec plus d'ardeur les avantages du caractère multilatéral inhérent au GATT, s'exprime comme suit :

La clause de la nation la plus favorisée dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) est directement issue de la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée telle qu'elle était incorporée depuis des dizaines d'années dans les accords bilatéraux, mais son cadre multilatéral lui confère une importance, peut-être même un but, qui dépassent ceux des accords bilatéraux. Le but initial de son inclusion dans les accords bilatéraux était simplement de garantir à chacune des parties le meilleur traitement possible de la part de l'autre. Si ce traitement était meilleur que celui accordé à d'autres, tant mieux. Mais dans son contexte multilatéral, la clause a une signification plus profonde, car elle représente l'élément essentiel de l'idée fondamentale dont s'inspire la première expérience de coopération multilatérale dans le domaine du commerce. Cette idée, c'est que la discrimination, sous quelque forme que ce soit, est de nature à entraîner encore plus de discrimination, et qu'à la longue tous les pays souffriront de la déformation inévitable des structures des échanges commerciaux qui résultera de la discrimination, même s'ils en sont temporairement bénéficiaires. Toutefois, comme la discrimination réciproque peut, à court terme, assurer des avantages indiscutables, le seul moyen d'empêcher un pays ou deux pays de faire le geste qui déclenchera cette réaction en chaîne consiste à obtenir que le plus grand nombre possible de pays commerçants prennent simultanément l'engagement de ne pas faire de discrimination à l'égard les uns des autres [147].

155. Selon Patterson [148], la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée, que l'on considère généralement comme la pierre angulaire du GATT, est une extension majeure du principe parce que l'Accord général constitue un engagement multilatéral aux aspects multiples. Cela signifie qu'un membre qui se dédirait de ses obligations de non-discrimination menacerait la cohésion d'un ensemble considérable — et non pas simplement quelques engagements envers un seul autre pays, comme ce pouvait être le cas lorsque la clause de la nation la plus favorisée ne faisait partie que d'un accord bilatéral.

156. Un autre auteur pousse cette idée un peu plus loin :

La clause qui figure dans l'Accord rend pratiquement impossible l'annulation de concessions bilatérales. Une partie contractante ne peut échapper au régime de la nation la plus favorisée qu'en se retirant du GATT. Mais cela signifierait qu'elle perdrait aussi le bénéfice de toutes les autres concessions négociées, indépendamment de celle à laquelle elle désire échapper. Il n'est guère possible de concevoir une obligation particulière à cause de laquelle un pays déciderait de renoncer à tous les avantages négociés dont l'ensemble constitue l' « arrangement global » du GATT. Avant le GATT, un pays pouvait négocier à nouveau avec le seul pays avec lequel il avait des difficultés sans porter atteinte à ses droits et obligations à l'égard de l'un quelconque de ses autres partenaires commerciaux. Il y a là un fait nouveau important, qui démontre que le caractère multilatéral de l'Accord correspond, en matière de concessions tarifaires, à plus que la simple somme de concessions bilatérales. En outre, le fait que les négociations tarifaires intéressent simultanément toutes les parties contractantes a réduit à néant le vieil argument des concessions gratuites à des pays tiers. On peut maintenant faire produire leurs effets à toutes concessions présumées « gratuites » en les faisant figurer immédiatement sur la liste négociable avec tout pays susceptible d'en bénéficier. En outre, l'objection la plus importante soulevée contre la clause de la nation la plus favorisée — le tarif non négociable tel qu'il existait aux États-Unis — a disparu par définition. En effet, le GATT est un instrument pour la diminution des droits de douane, et un tarif négociable est donc la condition *sine qua non* de l'adhésion [149].

---

[142] *Ibid.*, p. 67.

[143] *Ibid.*, p. 15.

[144] Nations Unies, *Multilateral Economic Co-operation in Latin America*, vol. I, *Text and documents* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 62.II.G.3) [en anglais et en espagnol seulement], p. 59.

[145] J. C. Hawkins, *op. cit.*, p. 185.

[146] J. H. Jackson, « The Puzzle of GATT », *Journal of World Trade Law*, Londres, 1967, vol. I, n° 2, p. 145.

[147] John W. Evans, cité par G. Curzon, *op. cit.*, p. 67.

[148] G. Patterson, *Discrimination in International Trade : The Policy Issues, 1945-1965*, Princeton (N.J.), Princeton University Press, 1966, p. 18.

[149] G. Curzon, *op. cit.*, p. 62.

157. Le système de la nation la plus favorisée du GATT présente cette caractéristique particulière que toute partie à l'Accord général, en négociant avec les autres parties (essentiellement avec les « principaux fournisseurs »), fait des concessions concernant les droits de douane sur certains produits. Ces concessions figurent sur des listes. Aux termes de l'article II de l'Accord du GATT, chaque partie contractante est tenue d'appliquer ses réductions tarifaires à toutes les autres parties. A cet égard, l'Accord va plus loin que le principe de la nation la plus favorisée. Chaque membre qui fait une concession est directement obligé d'accorder la même concession à tous les autres membres, qui en bénéficient de plein droit; cela n'est pas la même chose que de subordonner ce droit pour les autres membres au maintien de l'accord entre la partie qui accorde la concession et celle qui l'a négociée [150]. Le fonctionnement de la clause du GATT diffère donc de celui d'une clause bilatérale habituelle de la nation la plus favorisée. Comme l'article XXVIII de l'Accord général prescrit pour la modification des listes une procédure compliquée, la clause du GATT ne constitue pas une « échelle mobile » aussi facilement et aussi automatiquement que les clauses bilatérales en général.

158. Selon un auteur français :

[...] la technique du traité multilatéral a permis d'améliorer le mécanisme de la clause et de parer à certains reproches qui lui ont été adressés durant l'entre-deux-guerres. Voici donc une nouvelle jeunesse pour cette vieille dame [151].

6. Clauses diverses visant a la non-discrimination

159. La description des clauses de la nation la plus favorisée mentionnées ci-dessus et celle des clauses relatives aux restrictions quantitatives et aux entreprises commerciales d'État figurent dans le mémorandum du GATT sous le même titre : « Les dispositions du GATT établissant la règle de non-discrimination ». Cependant, du point de vue technique, il faudrait faire une distinction entre les clauses de la nation la plus favorisée proprement dites et les clauses énoncées ci-dessous. Ces dernières, bien qu'elles visent des effets similaires, ne sont pas rédigées sous forme de clauses de la nation la plus favorisée. Dans la disposition relative aux restrictions quantitatives à l'importation de marchandises, le traitement « relatif » prévu par la clause de la nation la plus favorisée se présente sous une forme quelque peu différente de celle qu'il revêt lorsqu'il s'applique à d'autres questions. De même, la disposition relative aux entreprises commerciales d'État constitue une variante de l'application du principe sur lequel repose la clause de la nation la plus favorisée [152]. Dans ces cas, l'application du principe de la nation la plus favorisée exige un traitement non pas *égal* mais *équitable* [153].

a) *Restrictions quantitatives dans l'Accord du GATT*

160. En principe, l'Accord général interdit les restrictions quantitatives (article XI). Elles sont toutefois autorisées lorsqu'un pays les applique en raison des difficultés qu'il éprouve à équilibrer sa balance des paiements (article XII et article XVIII, section B) ou de besoins liés à son développement (article XVIII, section C). Les parties contractantes doivent appliquer les restrictions quantitatives d'une manière non discriminatoire (article XIII). A ce sujet, on peut lire dans le mémorandum du GATT :

i) Le paragraphe 1 de l'article XIII dispose que les restrictions quantitatives doivent être appliquées de façon non discriminatoire :

> Aucune prohibition ou restriction ne sera appliquée par une partie contractante à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre partie contractante ou à l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre partie contractante, à moins que des prohibitions ou des restrictions semblables ne soient appliquées à l'importation du produit similaire originaire de tout pays tiers ou à l'exportation du produit similaire à destination de tout pays tiers [154].

ii) Les règles de l'application non discriminatoire des restrictions quantitatives sont énoncées aux paragraphes 2 à 5 de l'article XIII. Aux termes du paragraphe 2, les parties contractantes doivent, dans l'application des restrictions à l'importation d'un produit quelconque, s'efforcer « de parvenir à une répartition du commerce de ce produit se rapprochant dans toute la mesure du possible de celle que, en l'absence de ces restrictions, les diverses parties contractantes seraient en droit d'attendre [155]. » Dans les cas où un contingent serait réparti entre les pays fournisseurs, la partie contractante qui applique les restrictions « pourra se mettre d'accord sur la répartition du contingent avec toutes les autres parties contractantes ayant un intérêt substantiel à la fourniture du produit [156] », et dans les cas où il ne serait vraiment pas possible d'appliquer cette méthode, la partie contractante en question « attribuera aux parties contractantes ayant un intérêt substantiel à la fourniture de ce produit des parts proportionnelles à la contribution apportée par lesdites parties contractantes [...] [aux] importations du produit en question au cours d'une période de référence antérieure [157] ».

b) *Restrictions quantitatives dans le Traité de Montevideo*

161. L'article 23 du Traité de Montevideo autorise les parties contractantes « à instituer des restrictions non discriminatoires à l'importation » de produits lorsque ceux-ci portent « ou menacent de porter un préjudice grave à des branches d'activité déterminées occupant une place importante dans l'économie nationale [158] ». Des restrictions peuvent aussi être instituées « de façon non discriminatoire » en vertu de l'article 24 pour améliorer la situation de la balance des paiements. L'article 26 dispose que les parties entreprennent la mise en œuvre de mesures appropriées en vue de l'élimination des restrictions — lesquelles, en règle générale, ne doivent être instituées qu'à titre transitoire. Une disposition particulière de l'article 28 autorise, à certaines conditions, les parties

[150] H. C. Hawkins, *op. cit.*, p. 226.

[151] E. Sauvignon, *La clause de la nation la plus favorisée*, thèse, université de Nice, 1968, p. 143.

[152] H. C. Hawkins, *op. cit.*, p. 12.

[153] *Ibid.*, p. 165.

[154] GATT, *op. cit.*, p. 22.

[155] *Ibid.*

[156] *Ibid.*, p. 22 et 23.

[157] *Ibid.*, p. 23.

[158] Nations Unies, *Multilateral Economic Co-operation in Latin America*, vol. I, *Text and documents* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 62.II.G.3) [en anglais et en espagnol seulement], p. 60.

contractantes à appliquer « aux échanges des produits agricoles revêtant une importance considérable pour [leur] économie [159] » des mesures non discriminatoires visant à limiter les importations aux quantités nécessaires pour pallier l'insuffisance de la production nationale.

c) *Entreprises commerciales d'État*

162. Le mémorandum du GATT déclarait à ce sujet :

i) Le paragraphe 1 de l'article XVII prévoit l'application du principe général de non-discrimination aux achats et ventes à l'étranger des entreprises d'État :

« *a*) Chaque partie contractante s'engage à ce que, si elle fonde ou maintient une entreprise d'État, en quelque lieu que ce soit, ou si elle accorde à une entreprise, en droit ou en fait, des privilèges exclusifs ou spéciaux, cette entreprise se conforme, dans ses achats ou ses ventes se traduisant par des importations ou des exportations, au principe général de non-discrimination prescrit par le présent Accord pour les mesures d'ordre législatif ou administratif concernant les importations ou les exportations qui sont effectuées par des commerçants privés.

« *b*) Les dispositions de l'alinéa *a* du présent paragraphe devront être interprétées comme imposant à ces entreprises l'obligation, compte dûment tenu des autres dispositions du présent Accord, de ne procéder à des achats ou à des ventes de cette nature qu'en s'inspirant uniquement de considérations d'ordre commercial telles que le prix, la qualité, les quantités disponibles, les qualités marchandes, les transports et autres conditions d'achat ou de vente, et comme imposant l'obligation d'offrir aux entreprises des autres parties contractantes toutes facilités de participer à ces ventes ou à ces achats dans des conditions de libre concurrence et conformément aux usages commerciaux ordinaires [160] ».

ii) Une disposition additionnelle, à l'annexe I, prévoit que les opérations des offices commerciaux créés par les parties contractantes et qui consacrent leur activité à l'achat ou à la vente sont soumises aux dispositions des alinéas *a* et *b* du paragraphe 1 [161].

iii) Une autre disposition additionnelle, se rapportant à l'alinéa *b* du paragraphe 1, prévoit qu'un pays bénéficiaire d'un « emprunt à emploi spécifié » peut tenir cet emprunt pour une « considération commerciale » lorsqu'il acquiert à l'étranger les produits dont il a besoin [162].

iv) Le paragraphe 2 de l'article concerne les produits importés pour l'usage des pouvoirs publics :

Les dispositions du paragraphe premier du présent article ne s'appliqueront pas aux importations de produits destinés à être immédiatement ou finalement consommés par les pouvoirs publics ou pour leur compte et non à être revendus ou à servir à la production de marchandises en vue de la vente. En ce qui concerne ces importations, chaque partie contractante accordera un traitement équitable au commerce des autres parties contractantes [163].

163. La disposition concernant les entreprises commerciales d'État appelle quelques observations :

i) Cette disposition part de l'hypothèse qu'en laissant le commerce aux entreprises privées on obtient une meilleure affectation des ressources internationales, les entreprises commerciales d'État étant nécessairement peu rentables. Mais cette hypothèse n'est pas — ou pas nécessairement — exacte. L'entreprise privée peut disposer d'un pouvoir considérable sur le marché et peut — ce qu'elle fait assez souvent — user de ce pouvoir au détriment de l'économie et non à son profit. Ce fait était bien connu des rédacteurs de l'instrument relatif à l'OIC [164], qui ont fait figurer dans leur projet un chapitre entier sur « les pratiques commerciales restrictives ». Bien que ce chapitre ait disparu avec l'OIC, on peut soutenir qu'aux termes de l'article XXIX du GATT, qui rend applicables les « principes » de la Charte de La Havane, les dispositions en question n'ont pas entièrement cessé d'exister [165]

ii) Le texte de l'article XVII montre que son titre (« Entreprises commerciales d'État ») prête à confusion. La disposition ne concerne pas uniquement les entreprises d'État proprement dites (c'est-à-dire les entreprises fondées, possédées, contrôlées et entretenues par l'État) : elle couvre aussi les entreprises (qu'elles appartiennent à l'État ou à des particuliers) auxquelles un État partie au GATT accorde, « en droit ou en fait, des privilèges exclusifs ou spéciaux [166] ».

iii) A l'époque où cette disposition a été rédigée, les représentants d'États ayant d'importants programmes commerciaux (par exemple la Nouvelle-Zélande) craignaient que l'Accord n'impose des restrictions plus sévères aux États commerçants qu'aux entreprises privées [167]. Il s'est révélé que cette crainte n'était pas complètement dénuée de fondement.

iv) Toute organisation visant à réglementer l'ensemble du commerce mondial doit tenir compte du fait qu'une fraction de plus en plus grande de ce commerce revient aux États socialistes. L'attention a été attirée sur ce fait dès 1946, à la session de Londres, où le délégué de la France déclarait :

La France souhaite que l'Organisation dont nous projetons ici la création s'étende au reste du monde [...]. A notre avis, il n'existe pas nécessairement de rapport entre la forme du système de production d'une nation et ses échanges intérieurs, d'une part, et sa politique économique extérieure, de l'autre. Les États-Unis peuvent fort bien continuer à appliquer le principe, plus orthodoxe, de l'initiative privée. La France et d'autres pays européens peuvent s'orienter vers l'économie planifiée. L'URSS peut défendre et maintenir les idéaux marxistes du collectivisme sans que nous soyons obligés de refuser notre appui à une politique d'organisation internationale fondée sur la liberté et l'égalité... [168].

Il faudra tenir compte de ces idées et d'autres idées analogues si l'on veut prendre des dispositions pour organiser le commerce international sur un plan véritablement universel.

---

[159] *Ibid.*

[160] GATT, *op. cit.*, p. 28 et 29.

[161] *Ibid.*, p. 73.

[162] *Ibid.*

[163] *Ibid.*, p. 29.

[164] Voir ci-dessus par. 136.

[165] Voir J. H. Jackson, *World Trade and the Law of GATT... (op. cit.)*, p. 330.

[166] GATT, *op. cit.*, p. 28.

[167] Voir J. H. Jackson, *World Trade... (op. cit.)*, p. 334.

[168] Document EPCT/PV.3 (1946), p. 18, cité par J. H. Jackson, *World Trade... (op. cit.)*, p. 361 et 362.

7. Exceptions et clauses de sauvegarde dans l'Accord du GATT [169]

164. Selon Jackson, on a parfois dit que :

L'accord du GATT « fourmille d'exceptions » [...]. Il contient un certain nombre de dispositions qui atténuent, dans diverses circonstances, les obligations qu'il impose. Toutefois, on peut avancer que ces dispositions sont indispensables à une institution aussi nouvelle (et par conséquent d'un caractère expérimental) que l'Accord général, qui vise à réglementer le commerce international, sujet éminemment complexe et soumis aux incidences de la vie politique. Les clauses de sauvegarde et les exceptions lui assurent la souplesse nécessaire, sans laquelle l'Accord n'aurait peut-être jamais été conclu ou n'aurait peut-être jamais pu résister aux pressions auxquelles il a été soumis [170].

165. Le mémorandum du GATT établit une distinction entre « les exceptions à la règle de non-discrimination prévue dans l'Accord » et les autres « exceptions consenties par les PARTIES CONTRACTANTES », qui

se réunissent périodiquement afin d'assurer l'exécution des dispositions de l'Accord qui comportent une action collective et, d'une manière générale, de faciliter l'application de l'Accord et de permettre d'atteindre ses objectifs.

166. La première série d'exceptions, selon la classification dans le mémorandum du GATT, est la suivante :

a) *Exceptions (prévues par le GATT) à la règle de non-discrimination*

i) *Préférences en matière de droits et d'impositions à l'importation*

Le paragraphe 2 de l'article I[er] dispose que la règle générale de la nation la plus favorisée n'entraîne pas, en matière de droits et d'impositions à l'importation, la suppression de certaines préférences qui étaient en vigueur à des dates déterminées. Des exceptions analogues pour certaines préférences en vigueur ont été prévues dans les protocoles d'adhésion de certains pays (Argentine et Uruguay) et dans des déclarations d'adhésion provisoire (République arabe unie).

ii) *Droits antidumping et droits compensateurs* [171]

Aux termes des paragraphes 2 et 3 de l'article VI, toute partie contractante pourra, dans certaines circonstances, percevoir un droit spécial sur tout produit provenant du territoire d'une autre partie contractante et introduit sur son marché à un prix inférieur à sa valeur normale, en vue de neutraliser ou d'empêcher le dumping ou de neutraliser toute prime ou subvention accordée, directement ou indirectement, à sa fabrication, sa production ou son exportation. De par leur nature même, les droits antidumping et les droits compensateurs ne peuvent être que discriminatoires.

En 1960, un groupe d'experts sur les droits antidumping a examiné notamment les rapports existant entre l'application de droits antidumping et la clause de la nation la plus favorisée. Le groupe a déclaré dans son rapport :

« En équité et étant donné le principe de la nation la plus favorisée, [...] dans les cas où il y a dumping dans la même mesure en provenance de plusieurs sources et lorsque le préjudice causé ou la menace de préjudice revêt la même importance, on doit normalement s'attendre que le pays importateur perçoive des droits antidumping dans une même mesure sur toutes les importations qui font l'objet de dumping » (IBDD [Instruments de base et documents divers], Supplément n° 9, p. 209).

En 1967, les PARTIES CONTRACTANTES ont rédigé un Code antidumping en vue « d'assurer des procédures équitables et ouvertes sur lesquelles se fondera l'instruction complète des affaires de dumping » et d'« interpréter les dispositions de l'article VI de l'Accord général et [d'] élaborer des règles pour leur application en vue d'atteindre une uniformité et une certitude accrues dans leur mise en œuvre [172] ». Le Code a été incorporé dans un Accord relatif à la mise en œuvre de l'article VI de l'Accord général [173], qui est entré en vigueur le 1[er] juillet 1968 et a été accepté par dix-huit parties contractantes. En novembre 1968, le Directeur général a été prié de statuer sur le point de savoir « si les parties à l'accord ont, en vertu de l'article I[er] de l'Accord général, l'obligation juridique d'appliquer les dispositions du Code antidumping dans leurs échanges avec toutes les parties contractantes à l'Accord général ou seulement dans leurs échanges avec celles d'entre elles qui sont également parties à l'accord ». Selon la réponse donnée par le Directeur général, les dispositions de l'article I[er] concernant le traitement de la nation la plus favorisée étaient applicables. Se fondant sur le paragraphe 1 de cet article, il a déclaré que « si pour interpréter et appliquer un article de l'Accord général une partie contractante se référait à un ensemble de règles améliorées dans le cas seulement de ses échanges avec les parties contractantes qui s'engageraient à appliquer les mêmes règles, un élément conditionnel s'en trouverait introduit dans les obligations relatives au traitement de la nation la plus favorisée, lesquelles, d'après l'article I[er] du GATT, sont de toute évidence inconditionnelles ». Se référant d'autre part à l'alinéa *a* du paragraphe 3 de l'article X de l'Accord général, il a déclaré que les dispositions en question « n'autoriseraient pas l'application d'un ensemble de règles et de procédures à l'égard de certaines parties contractantes et d'un ensemble différent à l'égard des autres » (L/3149).

iii) *Représailles en cas d'application discriminatoire de restrictions quantitatives*

Il est prévu aux alinéas *c* et *d* du paragraphe 4 de l'article XII, aux alinéas *c* et *d* du paragraphe 12 et au paragraphe 21 de l'article XVIII que si des restrictions quantitatives sont imposées d'une manière qui contrevient aux règles de l'Accord général exigeant l'application non discriminatoire de ces restrictions, les PARTIES CONTRACTANTES pourront relever toute partie contractante dont le commerce serait atteint par lesdites restrictions des obligations résultant de l'Accord général envers la partie contractante qui les applique.

iv) *Exceptions à la règle de non-discrimination dans l'application des restrictions quantitatives*

Une partie contractante qui applique des restrictions à l'importation en vue de sauvegarder sa position financière extérieure et l'équilibre de sa balance des paiements peut déroger à la règle de non-discrimination conformément aux dispositions de l'article XIV. L'exception principale est énoncée au paragraphe 1 de cet article, qui autorise des dérogations de la part d'une partie contractante « dans la mesure où ces dérogations auront un effet équivalant à celui des restrictions aux paiements et transferts relatifs aux tran-

---

[169] Les clauses similaires du Traité de Montevideo — par exemple le chapitre VI (clauses de sauvegarde), le chapitre VII (dispositions particulières à l'agriculture), le chapitre VIII (mesures en faveur des pays relativement moins développés au point de vue économique), l'article 19 (trafic frontalier), et l'article 53 (autres exceptions) — ne sont pas traitées dans le présent rapport.

[170] J. H. Jackson, *World Trade... (op. cit.)*, p. 535 et 536.

[171] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 178, doc. A/CN.4/213, par. 88.

[172] GATT, *Instruments de base et documents divers, Quinzième supplément* (numéro de vente : GATT/1968-1), p. 26.

[173] *Ibid.*, p. 25.

sactions internationales courantes que cette partie contractante est autorisée à appliquer au même moment en vertu de l'article VIII ou de l'article XIV des Statuts du Fonds monétaire international[174] ». Des exceptions de moindre importance sont autorisées aux termes des autres paragraphes du même article et du paragraphe 9 de l'article XV.

v) *Réaction aux mesures d'urgence affectant les importations*

Aux termes de l'article XIX, une partie contractante a, dans certaines circonstances, la faculté de suspendre temporairement un engagement qu'elle a assumé en vertu de l'Accord général. En pareil cas, les PARTIES CONTRACTANTES pourront autoriser une partie contractante qui a un intérêt substantiel en tant qu'exportatrice du produit en question à suspendre l'application au commerce de la partie contractante qui aura pris cette mesure d'obligations substantiellement équivalentes.

vi) *Règlements concernant la santé et l'hygiène*

L'article XX prévoit des exceptions générales, qui figurent traditionnellement dans les traités commerciaux, autorisant une partie contractante à adopter ou à appliquer des mesures à certaines fins particulières. C'est au titre du point *b*, concernant les mesures « nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux[175] » que de telles mesures sont le plus susceptibles d'être discriminatoires ; mais elles ne doivent pas constituer « un moyen de discrimination arbitraire ou injustifié entre les pays où les mêmes conditions existent[176] ».

vii) *Règlements concernant la sécurité*

Il est prévu à l'article XXI qu'aucune disposition de l'Accord ne sera interprétée comme empêchant une partie contractante de prendre toutes mesures qu'elle estimera nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sa sécurité (se rapportant au trafic d'armes, etc.) ou en application de ses engagements au titre de la Charte des Nations Unies, en vue du maintien de la paix et de la sécurité internationales.

viii) *Protection des concessions et des avantages*

En cas de plainte d'une partie contractante faisant état de ce qu'un avantage résultant pour elle de l'Accord général se trouve annulé ou compromis, les PARTIES CONTRACTANTES pourront, après avoir procédé à une enquête, autoriser la partie plaignante à suspendre, à l'égard de telle autre partie contractante, l'application de toute obligation résultant de l'Accord général dont elles estimeront la suspension justifiée.

ix) *Trafic frontalier*

Aux termes du paragraphe 3, alinéa *a*, de l'article XXIV, les dispositions de l'Accord général ne font pas obstacle « aux avantages accordés par une partie contractante à des pays limitrophes pour faciliter le trafic frontalier[177] ».

x) *Non-application de l'Accord général entre des parties contractantes*

L'article XXXV a été ajouté à l'Accord général en 1948. Le paragraphe 1 de cet article est ainsi conçu :

« Le présent Accord, ou l'article II du présent Accord, ne s'appliquera pas entre une partie contractante et une autre partie contractante

« *a*) si les deux parties contractantes n'ont pas engagé de négociations tarifaires entre elles,

« *b*) et si l'une des deux ne consent pas à cette application au moment où l'une d'elles devient partie contractante[178]. »

xi) *Unions douanières et zones de libre-échange*

167. L'article XXIV contient d'autres dispositions importantes (non citées dans le mémorandum du GATT), qui sont les suivantes :

4. Les parties contractantes reconnaissent qu'il est souhaitable d'augmenter la liberté du commerce en développant, par le moyen d'accords librement conclus, une intégration plus étroite des économies des pays participant à de tels accords. Elles reconnaissent également que *l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange doit avoir pour objet de faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non d'opposer des obstacles au commerce d'autres parties contractantes avec ces territoires.*

5. En conséquence, les dispositions du présent Accord ne feront pas obstacle, entre les territoires des parties contractantes, à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange ou à l'adoption d'un accord provisoire nécessaire pour l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange, *sous réserve*

a) que, dans le cas d'une union douanière ou d'un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une union douanière, les droits de douane appliqués lors de l'établissement de cette union ou de la conclusion de cet accord provisoire *ne seront pas, dans leur ensemble,* en ce qui concerne le commerce avec les parties contractantes qui ne sont pas parties à de tels unions ou accords, *d'une incidence générale plus élevée, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales* en vigueur dans les territoires constitutifs de cette union avant l'établissement de l'union ou la conclusion de l'accord, selon le cas ;

b) que, dans le cas d'une zone de libre-échange ou d'un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une zone de libre-échange, les droits de douane maintenus dans chaque territoire constitutif et applicables au commerce des parties contractantes qui ne font pas partie d'un tel territoire ou qui ne participent pas à un tel accord, lors de l'établissement de la zone ou de la conclusion de l'accord provisoire, *ne seront pas plus élevés, ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses que ne l'étaient les droits et réglementations correspondants* en vigueur dans les mêmes territoires avant l'établissement de la zone ou la conclusion de l'accord provisoire, selon le cas ;

c) et que tout accord provisoire visé aux alinéas *a* et *b* comprenne un plan et un programme pour l'établissement, dans un délai raisonnable, de l'union douanière ou de la zone de libre-échange.

...

7. *a*) Toute partie contractante qui décide d'entrer dans une union douanière ou de faire partie d'une zone de libre-échange ou de participer à un accord provisoire conclu en vue de l'établissement d'une telle union ou d'une telle zone avisera sans retard les PARTIES CONTRACTANTES et leur fournira, en ce qui concerne cette union ou cette zone, tous les renseignements qui leur permettront d'adresser aux parties contractantes les rapports et les recommandations qu'elles jugeront appropriés[179].

[174] GATT, *Instruments de base et documents divers*, vol. IV (numéro de vente : GATT/1969-1), p. 24.

[175] *Ibid.*, p. 40.

[176] *Ibid.*, p. 39.

[177] *Ibid.*, p. 43.

[178] *Ibid.*, p. 54.

[179] *Ibid.*, p. 43 et 44. [C'est le Rapporteur spécial qui souligne.]

168. Au sujet des unions douanières et des zones de libre-échange, le mémorandum du GATT contenait le passage suivant :

L'Accord général ne fait pas obstacle à l'établissement, entre les territoires des parties contractantes, d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange. Les définitions d'une union douanière et d'une zone de libre-échange énoncées au paragraphe 8 de l'article XXIV contiennent les dispositions suivantes, ayant trait à la règle de la nation la plus favorisée :

« *a*) on entend par union douanière la substitution d'un seul territoire douanier à deux ou plusieurs territoires douaniers, lorsque cette substitution a pour conséquence

i) que les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs de l'union, ou tout au moins pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires de ces territoires ;

ii) et que [...] les droits de douane et les autres réglementations appliquées par chacun des membres de l'union au commerce avec les territoires qui ne sont pas compris dans celle-ci sont identiques en substance ;

b) on entend par zone de libre-échange un groupe de deux ou plusieurs territoires douaniers entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (à l'exception, dans la mesure où cela serait nécessaire, des restrictions autorisées aux termes des articles XI, XII, XIII, XIV, XV et XX) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange [180].

Le texte initial (1947) de l'Accord général ne reconnaissait que les unions douanières en tant qu'exceptions légitimes à la règle de la nation la plus favorisée. Les dispositions concernant les zones de libre-échange ont été ajoutées par un protocole en 1948, après l'introduction de cette notion dans la Charte de La Havane concernant une Organisation internationale du commerce.

Certaines conditions et procédures sont énoncées aux paragraphes 5 à 9 de l'article XXIV, mais, aux termes du paragraphe 10, les PARTIES CONTRACTANTES peuvent, par une décision prise à la majorité des deux tiers, approuver des propositions tendant à l'établissement d'une union ou d'une zone qui ne seraient pas entièrement conformes aux dispositions desdits paragraphes. L'expression « l'essentiel des échanges commerciaux » n'a pas été quantifiée par les PARTIES CONTRACTANTES.

Les plans pour l'établissement d'unions douanières et de zones de libre-échange qui ont été communiqués aux PARTIES CONTRACTANTES conformément à l'article XXIV sont énumérés dans l'Index analytique (AI/153 à 158).

xii) *Problèmes soulevés par l'article XXIV*

169. Il n'y a guère de dispositions de l'Accord général qui aient été aussi violemment critiquées que celles de l'article XXIV qui traitent des unions douanières et des zones de libre-échange. Un des auteurs de ces critiques, K.W. Dam, après s'être livré à une étude approfondie du contenu de l'article en question, a écrit ce qui suit :

S'il fallait qualifier d'un seul mot l'article XXIV, ce mot serait « trompeur ». Premièrement, les normes établies sont trompeusement concrètes et précises ; dès qu'on tente d'appliquer ces normes à un cas d'espèce, on se trouve en présence d'ambiguïtés qui, pour employer une image à laquelle on pense irrésistiblement, vont jusqu'au cœur de la question. Deuxièmement, alors que la règle paraît avoir été soigneusement élaborée, les principes énoncés n'ont guère de sens sur le plan économique. Troisièmement, les parties contractantes ont pu faire la constatation décourageante qu'aucun des accords relatifs à une union douanière ou à une zone de libre-échange présentés à l'examen n'était conforme à l'article XXIV et que, malgré cela, tous ces accords ont été approuvés par dérogation tacite ou expresse.

...

L'ambiguïté la plus embarrassante, peut-être, que contient l'article XXIV réside dans la disposition selon laquelle, dans le cas d'une union douanière, « les droits de douane appliqués [...] *ne seront pas, dans leur ensemble,* [...] *d'une incidence générale plus élevée,* ni les autres réglementations commerciales plus rigoureuses [en ce qui concerne le commerce extérieur] que ne l'étaient les droits et les réglementations commerciales en vigueur dans les territoires constitutifs de cette union avant l'établissement de l'union [...] (article XXIV, par. 5, *a*).

...

Une autre ambiguïté réside dans la signification de la condition selon laquelle, pour qu'un groupement régional constitue une union douanière ou une zone de libre-échange au sens de l'article XXIV, « les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives [doivent être] éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les territoires constitutifs ».

L'article XXIV ne donne pas la raison d'être de cette condition, mais la théorie qui l'inspire n'est pas très difficile à deviner. L'Accord général a deux buts essentiels : promouvoir la liberté du commerce au moyen de négociations tarifaires multilatérales et éliminer les discriminations par l'application du principe de la nation la plus favorisée. Aux yeux des rédacteurs de l'Accord général, les unions douanières et les zones de libre-échange entraînaient un conflit entre ces deux buts. Ces groupements régionaux semblaient tendre vers la liberté du commerce dans la mesure où les tarifs douaniers étaient abaissés entre les pays membres, mais ils paraissaient entraîner aussi une discrimination à l'égard des pays non membres. La solution adoptée par les rédacteurs consistait à autoriser les unions douanières à condition que leurs plans contribuent sans réserve à la libéralisation des échanges en éliminant complètement les obstacles à l' « essentiel » des échanges commerciaux entre les pays membres (bien que, dans un certain sens, la discrimination s'en trouvât accrue), mais en recourant aux critères de l'incidence « plus élevée » et de la nature « plus rigoureuse » des droits et réglementations pour s'assurer que la création de l'union douanière ou de la zone de libre-échange ne servirait pas de prétexte pour porter les tarifs douaniers à l'égard des pays non membres au-dessus de leur niveau antérieur.

On ne s'est sans doute pas rendu compte, au moment de la rédaction de l'Accord général, du fait que les unions douanières et les zones de libre-échange n'impliquent pas nécessairement un mouvement en faveur de la liberté du commerce. Elles peuvent tout aussi bien être — et, en raison de la tendance générale au protectionnisme, il est plus probable qu'elles soient — l'expression d'un mouvement opposé à la liberté du commerce [181].

170. Un autre expert voit le problème sous un angle quelque peu différent :

[...] les diverses tendances auxquelles appartenaient les rédacteurs de l'Accord général avaient en vue deux buts au moins, d'une part accroître la liberté du commerce et favoriser une répartition efficace des ressources et de la production mondiales, et, d'autre part, voir les pays peu développés s'associer à leurs voisins pour former des marchés plus vastes et contribuer au processus du développement industriel. Ces deux buts sont probablement incompatibles lorsqu'on veut les mettre en pratique dans des cas d'espèce.

[180] *Ibid.*, p. 45.

[181] K. W. Dam, « Regional Economic Arrangements and the GATT : The Legacy of a Misconception », *The University of Chicago Law Review*, vol. 30, n° 4 (été 1963), p. 619 à 623.

En outre, il est évident qu'en appuyant et en encourageant les groupements régionaux, certaines parties à l'Accord général poursuivaient des buts politiques qui ne s'accordent avec aucun des deux buts économiques mentionnés ci-dessus. Un but politique qui pousse à l'intégration économique de certaines nations en vue de resserrer leur alliance pour la défense ou à d'autres fins peut conduire à préconiser un groupement régional nuisible du point de vue économique.

Et l'auteur conclut avec résignation :

Mais qui décidera que c'est le but politique, ou l'un ou l'autre des buts économiques, qui doit l'emporter? [182].

171. Pas un seul des accords relatifs aux unions douanières ou aux zones de libre-échange qui ont été soumis aux parties contractantes n'était entièrement conforme aux prescriptions de l'article XXIV. Cependant, les parties contractantes se sont senties tenues d'accorder pour chacun des accords prévus des dérogations de divers ordres [183]. Elle n'ont pas été en mesure de dire si les principaux projets soumis à leur examen remplissaient les conditions nécessaires pour pouvoir être considérées comme constituant des unions douanières ou des zones de libre-échange conformément aux règles de l'Accord général. Officiellement, dans le cas de la Communauté économique européenne, les questions de droit et de la compatibilité du Traité de Rome avec l'Accord général ont été écartées « pour le moment ». Dans le cas de l'AELE et de l'ALALE, il a été conclu que la question juridique ne pouvait pas « être utilement discutée plus avant au stade actuel » et qu' « au stade actuel » il ne serait pas « opportun de conclure formellement sur la question de droit [184] ».

b) *Exceptions (admises par les parties contractantes) à la règle de non-discrimination*

172. Le mémorandum du GATT décrit ces exceptions de la manière suivante :

i) *Dérogations ayant pour effet d'autoriser un traitement discriminatoire*

Aux termes du paragraphe 5 de l'article XXV, les PARTIES CONTRACTANTES pourront, dans les circonstances exceptionnelles autres que celles qui sont prévues par d'autres articles, relever une partie contractante d'une des obligations qui lui sont imposées par l'Accord général, à la condition qu'une telle décision soit sanctionnée par une majorité des deux tiers des votes émis et que cette majorité comprenne plus de la moitié des parties contractantes. En 1956, les PARTIES CONTRACTANTES ont adopté des directives concernant l'examen des demandes de dérogation aux dispositions de la partie I de l'Accord général ou à d'autres obligations importantes découlant dudit accord. Ces directives prévoient que les PARTIES CONTRACTANTES ne doivent pas faire droit à une demande dans le cas où elles n'auraient pas acquis la conviction « que les intérêts légitimes d'autres parties contractantes sont convenablement sauvegardés » (IBDD, Supplément n° 5, p. 25). Une quinzaine de dérogations impliquant des exceptions à la règle du traitement de la nation la plus favorisée ont été accordées par les PARTIES CONTRACTANTES conformément au paragraphe 5 de l'article XXV (ces dérogations sont énumérées aux pages 7 à 9 de l'Index analytique).

ii) *Préférences en faveur de pays en voie de développement*

Un grand nombre de dérogations accordées en vertu du paragraphe 5 de l'article XXV ont pour effet d'autoriser l'application de tarifs douaniers préférentiels aux importations provenant de pays en voie de développement. La plus importante est celle qui a été accordée à l'Australie en 1966 pour lui permettre d'appliquer un tarif réduit à l'importation de certains produits provenant d'un très grand nombre de pays en voie de développement ; cette dérogation contient elle-même un élément de discrimination du fait que certaines des préférences sont expressément refusées à l'un des bénéficiaires (IBDD, Supplément n° 14, p. 25).

A la deuxième session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, en mars 1968, les pays développés qui sont parties à l'Accord général ont participé à l'adoption de la résolution 21 (II), par laquelle ils exprimaient leur accord au sujet des objectifs d' « un système généralisé de préférences. sans réciprocité ni discrimination, en faveur des pays en voie de développement [185] ». Les pays développés discutent actuellement du traitement préférentiel qu'ils pourraient décider d'accorder aux produits importés des pays en voie de développement. En novembre 1968, les PARTIES CONTRACTANTES ont affirmé qu'elles étaient « prêtes à prendre les mesures appropriées lorsque le plan aura été négocié » (IBDD, Supplément n° 16, p. 14).

Estimant que le traitement tarifaire préférentiel appliqué par les pays en voie de développement dans leurs échanges mutuels pouvait contribuer considérablement à l'expansion de ces échanges, les PARTIES CONTRACTANTES ont pris des dispositions en vue de négociations multilatérales et sont convenues d'en considérer les résultats « dans un esprit constructif et orienté vers l'avenir ». Plusieurs pays en voie de développement qui ne sont pas parties contractantes à l'Accord général participent à ces négociations (*ibid.*, p. 15).

En 1967, l'Inde, la République arabe unie et la Yougoslavie ont conclu un accord en vue de donner à certains produits originaires du territoire de l'un d'eux des avantages tarifaires à l'importation sur le territoire des deux autres qui ne sont pas accordés aux produits similaires originaires des territoires d'autres parties contractantes. Les États participants à cet accord ont déclaré qu'ils avaient l'intention « de rechercher l'extension à tous les autres pays en voie de développement, au moyen de négociations appropriées, du bénéfice des concessions prévues dans l'accord et de faire tout leur possible pour intégrer ces concessions dans le cadre d'arrangements multilatéraux » [mentionnés à l'alinéa précédent] [...] et « d'adapter ou de modifier l'accord de manière appropriée en cas d'institution d'un système multilatéral général de commerce et de coopération économique entre pays en voie de développement » (*ibid.*, p. 17). Les PARTIES CONTRACTANTES ont décidé que les trois États participants pouvaient mettre leur accord en œuvre nonobstant les dispositions du paragraphe 1 de l'article I[er] de l'Accord général. Sur la base d'un rapport des États participants sur le fonctionnement de l'accord et compte tenu des progrès réalisés dans les négociations [mentionnées à l'alinéa précédent], les PARTIES CONTRACTANTES réexamineront leur décision à leur vingt-sixième session « afin de décider s'il y a lieu de la proroger, de la modifier, ou de l'annuler » (*ibid.*, p. 18).

---

[182] J. H. Jackson, *op. cit.*, p. 621.

[183] K. W. Dam, *op. cit.*, p. 660 et 661.

[184] G. Patterson, *op. cit.*, p. 157 et 158. Pour plus de détails au sujet de ces cas, voir G. P. Verbit, « Preferences and the Public Law of International Trade : the End of Most-Favoured-Nation Treatment? », dans Académie de droit international de La Haye, *Colloque 1968 : Les accords de commerce international*, Leyde, Sijthoff, 1969, p. 48 et 49.

[185] Voir *Actes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement*, deuxième session, vol. I, *Rapport et annexes* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.II.D.14), p. 41.

8. Traités incompatibles avec une clause multilatérale de la nation la plus favorisée

173. Le problème des incompatibilités éventuelles peut parfois être résolu d'avance. Ainsi, l'article Ier de l'Accord général prévoit que certaines préférences en vigueur à certaines dates seront maintenues. Il s'agit notamment des accords préférentiels conclus dans le cadre du Commonwealth britannique et de l'Union française [186].

174. Au sujet des autres traités bilatéraux incompatibles avec les dispositions de l'Accord général, on lit dans le mémorandum du GATT :

> En 1961, les PARTIES CONTRACTANTES ont été priées de se prononcer sur le point de savoir si des accords commerciaux bilatéraux portant contingentement d'importations ou prévoyant des différences de traitement sont compatibles avec l'Accord général. Le Secrétaire exécutif a exprimé l'avis que les mesures discriminatoires éventuellement appliquées par une partie contractante en vertu des dispositions d'un accord bilatéral ne doivent pas dépasser les limites prescrites par les dispositions pertinentes de l'Accord général (L/1636). Au cours d'une discussion de cette question à la dix-neuvième session, le Secrétaire exécutif a déclaré que « l'existence d'un accord bilatéral ne pouvait en aucun cas justifier que les dispositions du GATT relatives à la non-discrimination ne soient pas observées (SR.19/8) ».

175. On peut considérer que la même règle s'applique aux traités multilatéraux incompatibles avec l'Accord. Le cas particulier des traités établissant des unions douanières ou des zones de libre-échange, qu'ils soient bilatéraux ou multilatéraux, est régi par les dispositions spéciales de l'article XXIV de l'Accord général (voir paragraphes 167 ci-dessus et 177 ci-dessous).

176. Il peut arriver que deux États membres du GATT concluent séparément un traité commercial bilatéral contenant une clause de la nation le plus favorisée. En général, le fait qu'il existe entre deux États deux clauses de la nation la plus favorisée parallèles ne soulève pas de difficulté et ne constitue pas un cas d'incompatibilité. Il peut se poser une question secondaire, qui est celle de savoir si la clause de la nation la plus favorisée contenue dans le traité bilatéral assure aussi les avantages d'une préférence spéciale autorisée par les PARTIES CONTRACTANTES en vertu de l'article XXV de l'Accord général. Dans certains de ces traités bilatéraux, cela est expressément exclu [187]. On a cependant soutenu que l'absence, dans plusieurs autres traités, d'une disposition stipulant l'exclusion signifiait qu'il était entendu que l'on ne pouvait en aucun cas prétendre aux avantages spéciaux mentionnés [188].

[186] Voir paragraphe 2 de l'article 30 de la Convention de Vienne sur le droit des traités (*Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* [publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5], p. 315).

[187] Par exemple article XXI du Traité d'amitié, de commerce et de navigation entre les États-Unis d'Amérique et le Royaume du Danemark (Copenhague, 1951) [Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 421, p. 154], et article XXII du Traité d'amitié, de commerce et de navigation entre le Royaume des Pays-Bas et les États-Unis d'Amérique (La Haye, 1956) [*ibid.*, vol. 285, p. 292].

[188] E. Sauvignon, *op. cit.*, p. 154.

a) *Arrangements « régionaux » ou « sous-régionaux »*

177. La question de la compatibilité entre l'Accord général et un traité bilatéral ou multilatéral créant une union douanière ou une zone de libre-échange doit être tranchée par les PARTIES CONTRACTANTES. Aux termes du paragraphe 10 de l'article XXIV, une décision prise à la majorité des deux tiers est nécessaire pour l'approbation de propositions « qui ne seraient pas entièrement conformes aux dispositions [...] à la condition qu'elles conduisent à l'établissement d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange au sens [de l'Accord] [189] ». Il résulte de l'approbation d'un arrangement régional de ce genre que ledit arrangement l'emporte sur la clause de la nation la plus favorisée de l'Accord général, c'est-à-dire que les parties contractantes qui ne sont pas parties à l'arrangement spécial n'auront pas droit aux privilèges que s'accordent mutuellement les membres d'arrangements de ce genre. Cela vaut manifestement pour toutes les parties contractantes qui ne sont pas membres de l'union douanière ou de la zone de libre-échange en question, indépendamment du fait qu'elles ont voté pour ou contre l'approbation de l'arrangement.

178. La compatibilité des arrangements sous-régionaux avec le Traité de Montevideo pose un problème particulier. Contrairement à l'Accord général, le Traité de Montevideo ne contient pas de dispositions relatives aux arrangements particuliers conclus entre les parties au Traité. Comment concilier des accords d'intégration sous-régionale avec la clause de la nation favorisée du Traité de Montevideo? Cette question se pose du fait que les États latino-américains ont conclu entre eux divers accords ayant pour effet d'assurer aux signataires des avantages qui ne peuvent être étendus aux autres pays membres de l'ALALE, l'association créée par le Traité de Montevideo. Bien entendu, la question de la compatibilité peut être résolue par l'accord de toutes les parties au Traité. Toutefois, certains auteurs ont émis des doutes quant à la constitutionnalité d'une telle solution, faisant valoir qu'un accord de ce genre équivaudrait à une renonciation à des droits individuels, et aussi qu'un tel accord ne saurait être conclu sans une intervention du pouvoir législatif des États signataires. Selon certains experts, la question peut être résolue par une interprétation téléologique « souple » de la clause de la nation la plus favorisée du Traité de Montevideo [190].

b) *Résolution de 1969 de l'Institut de droit international*

179. Dans la résolution, fondée sur le rapport de Pescatore, qu'il a adoptée le 10 septembre 1969 à sa session d'Édimbourg, l'Institut

> [...] souligne particulièrement, en ce qui concerne la clause de la nation la plus favorisée dans les conventions multilatérales intéressant le commerce international, l'importance des points suivants :
>
> ...

[189] GATT, *Instruments de base et documents divers*, vol. IV (numéro de vente : GATT/1969-1), p. 46.

[190] Pour des détails sur les questions juridiques qui se posent, ainsi que les résolutions pertinentes de la Conférence des parties contractantes au Traité de Montevideo, voir J. B. Schroeder, *op. cit.*, et M. A. Vieira, *op. cit.*

b) Les États bénéficiaires de la clause ne doivent pas pouvoir invoquer celle-ci pour réclamer un traitement identique à celui que s'accordent mutuellement les États participant à un système régional d'intégration ;

c) Il importe de lier la faculté de déroger à la clause à des garanties d'ordre institutionnel et procédural adéquates, telles que données par un système multilatéral [191].

180. L'alinéa *b* de la résolution paraît laisser entendre que l'exception de l'union douanière ou de la zone de libre-échange a, ou devrait avoir, une validité générale. Toutefois, il ne précise pas ce qu'il faut entendre par « système régional d'intégration ». Pour élucider ce point, il faudrait sans doute se référer au rapport Pescatore, sur lequel se fonde la résolution. Ce rapport admet une dérogation à la clause à condition que ce soit en faveur de systèmes

[ayant] la nature d'une véritable intégration économique, reposant sur l'élimination radicale, totale et durable des obstacles aux courants économiques entre les pays participants et sur la généralisation du principe du traitement national en ce qui concerne à la fois les activités économiques et les facteurs de production, de manière à créer, entre deux ou plusieurs États, des conditions analogues à celles qui caractérisent un marché intérieur [192].

La mention dans la résolution de « garanties d'ordre institutionnel et procédural adéquates, telles que données par un système multilatéral » (voir ci-dessus par. 179) revient à dire qu'il est souhaitable de disposer d'un « forum multilatéral [193] » pour le règlement des différends qui peuvent surgir entre les parties au système, c'est-à-dire au traité multilatéral comportant une clause de la nation la plus favorisée.

c) *Rapports entre les membres d'une zone de libre-échange et les États non membres*

181. Un différend de caractère analogue à ceux qui sont évoqués dans la présente section a surgi dans le cas suivant : des pays membres de l'AELE, comme le Royaume-Uni et la Suède, ont soutenu que l'inclusion dans l'Accord général d'exceptions à la clause de la nation la plus favorisée pour les unions douanières ou les zones de libre-échange avait sanctionné, dans le droit et la pratique régissant le commerce international, la faculté de créer des zones de libre-échange avec certains partenaires malgré les obligations imposées à l'égard des pays tiers par la clause de la nation la plus favorisée. Des pays non membres, comme l'URSS et la Hongrie, n'ont pas accepté ce point de vue [194].

182. La question juridique qui se pose est la suivante : une clause de la nation la plus favorisée bilatérale peut-elle être unilatéralement vidée de son contenu du fait que l'État concédant participe à un accord multilatéral comportant la clause de la nation la plus favorisée, tel que l'Accord général ou un autre système ayant des effets analogues? Ou, pour poser la question en d'autres termes, des traités internationaux établissant de tels systèmes peuvent-ils violer les droits de ceux qui n'y sont pas parties? A ces questions, E. T. Usenko [195] répond par un non catégorique, en invoquant l'autorité d'Oppenheim, de Schwarzenberger et de V. M. Shurshalov, c'est-à-dire leur opinion concernant les effets des traités sur les États tiers. Les dispositions des articles 34 à 38 de la Convention de Vienne sur le droit des traités [196] viennent à l'appui de son point de vue.

d) *Rapports des membres du GATT avec les États qui ne sont pas parties à l'Accord général*

183. Aux termes du paragraphe 4 de l'article 98 de la Charte de l'Organisation internationale du commerce,

aucune disposition de la présente Charte ne sera interprétée comme obligeant un État membre à accorder aux États non membres un traitement aussi favorable que celui qu'il accorde aux États membres aux termes de la Charte. Le fait de ne pas accorder un tel traitement ne sera pas considéré comme contraire à la lettre ou à l'esprit de la Charte [197].

184. Cette disposition avait été violemment critiquée en 1948 déjà. Le représentant de l'Union soviétique, M. Aroutiounian, avait déclaré au Conseil économique et social :

une telle disposition équivaut à autoriser les membres à déroger au principe du traitement de la nation la plus favorisée dans leurs rapports réciproques avec des États non membres, et elle est en contradiction flagrante avec le dessein de développer le commerce mondial [...] [198].

185. Certes, d'un point de vue strictement juridique, le paragraphe 4 de l'article 98 de la Charte de l'OIC est sans contenu, car il ne fait qu'énoncer une évidence, à savoir que la Charte n'impose pas aux États membres des obligations à l'égard des États non membres. Cette disposition exerce cependant un certain effet de propagande, même si l'on ne va pas jusqu'à penser qu'elle encourage indirectement les parties à la Charte à manquer aux obligations qu'elles peuvent avoir envers des États non membres en vertu de clauses bilatérales de la nation la plus favorisée. Mais la disposition de la Charte de l'OIC n'est pas en vigueur et ne l'a jamais été, et l'on ne peut guère considérer qu'elle exerce actuellement un effet quelconque, même par l'intermédiaire de l'article XXIX, paragraphe 1, de l'Accord général, aux termes duquel « les parties contractantes s'engagent à observer, dans toute la mesure compatible avec les pouvoirs exécutifs

---

[191] Voir *Annuaire de l'Institut de droit international, session d'Edimbourg, septembre 1969*, Bâle, t. II, p. 362.

[192] *Ibid.*, t. I, p. 146.

[193] *Ibid.*, p. 46.

[194] G. Curzon, *op. cit.*, p. 65.

[195] E. T. Usenko, *Formy regoulirovania sotsialistitcheskogo mejdounarodnogo razdelenia trouda* [Formes de la réglementation de la division internationale socialiste du travail], Moscou, 1965, III[e] part., chap. 9, par. 3. Voir aussi édition allemande : *Sozialistische internationale Arbeitsteilung und ihre rechtliche Regelung*, Berlin, Staatsverl. d. Deutschen Demokratischen Republik, 1966, p. 209.

[196] *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 316.

[197] Voir *Conférence des Nations Unies sur le commerce et l'emploi* (La Havane, Cuba, novembre 1947-mars 1948), *Acte final et documents connexes* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 1948.II.D.4), p. 51.

[198] *Documents officiels du Conseil économique et social, septième session*, 195[e] séance, p. 329 et 330.

dont elles disposent, les principes généraux [...] de la Charte de La Havane [199] ».

186. D'après Hawkins [200], l'idée exprimée par la disposition précitée à l'article 98 de la Charte de La Havane rappelle l'ancienne clause conditionnelle de la nation la plus favorisée, en ce sens que les pays qui refusent de devenir partie à l'Accord général — et de consentir les concessions tarifaires qu'entraînerait cette participation — ne peuvent être admis à bénéficier librement des avantages de cet accord. A cet égard, le principe selon lequel le traitement de la nation la plus favorisée ne devrait être refusé qu'aux pays qui ne l'appliquent pas eux-mêmes est abandonné.

187. Le fait que l'Accord général ne contient pas de dispositions visant d'une manière générale les autres traités incompatibles doit être interprété comme signifiant que les règles habituelles du droit international concernant les traités incompatibles doivent s'appliquer [201]. En ce qui concerne le rapport entre l'Accord général et les traités conclus entre des parties à cet accord et des États qui ne sont pas membres du GATT, cela doit signifier que les parties peuvent étendre inconditionnellement le traitement de la nation la plus favorisée aux États qui ne sont pas parties à l'Accord. Ce qui n'est pas admis, c'est la préférence contractuelle, c'est-à-dire le type d'accord en vertu duquel un État qui n'est pas partie à l'Accord général accorde un traitement préférentiel à un État partie à l'Accord et exclut des accords analogues avec d'autres États parties à l'Accord. Au cours de la négociation de l'Accord général, une proposition a été examinée et rejetée, selon laquelle les avantages de l'Accord général auraient été limités aux États membres du GATT, ce qui signifiait que les parties à l'Accord ne devaient pas étendre les avantages du GATT à des États non parties. Une proposition analogue présentée aux PARTIES CONTRACTANTES à leur session de 1954-1955 a été, elle aussi, rejetée [202].

9. Les pays en voie de développement et la clause de la nation la plus favorisée en général

188. Sous le titre « Vers une politique commerciale en vue du développement » (section C), le mémorandum de la CNUCED signale les questions de principe suivantes :

La position de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement en ce qui concerne la portée et les limites de la clause de la nation la plus favorisée est définie dans le huitième principe général de la recommandation A.I. 1 de la première session de la Conférence [203]. Conformément à ce principe :

« Les échanges internationaux devraient se faire dans l'intérêt réciproque des coéchangistes, sur la base du traitement de la nation la plus favorisée, et ne devraient pas comporter de mesures préjudiciables aux intérêts commerciaux des autres pays. Toutefois, les pays développés devraient accorder des concessions à tous les pays en voie de développement, faire bénéficier ces pays de toutes les concessions qu'ils s'accordent entre eux, et, lorsqu'ils leur accordent ces concessions ou d'autres, ne pas exiger de ces pays la réciprocité. De nouvelles préférences, tarifaires et non tarifaires, devraient être accordées à l'ensemble des pays en voie de développement sans l'être pour autant aux pays développés. Les pays en voie de développement ne seront pas tenus d'étendre aux pays développés le traitement préférentiel qu'ils s'accordent entre eux. Les préférences spéciales dont certains pays en voie de développement bénéficient actuellement dans leurs échanges avec certains pays développés devraient être considérées comme transitoires et sujettes à réduction progressive. Ces préférences devraient être supprimées au fur et à mesure qu'entreront en vigueur des mesures internationales efficaces garantissant des avantages au moins équivalents aux pays intéressés *. »

Il ressort clairement du huitième principe général que les conceptions fondamentales de la CNUCED partent de l'hypothèse que les besoins commerciaux d'une économie en voie de développement différent considérablement de ceux d'une économie développée. En conséquence, les deux types d'économie ne devraient pas être soumis aux mêmes règles dans leurs relations commerciales internationales. L'application de la clause de la nation la plus favorisée à tous les pays indépendamment de leur niveau de développement répondrait aux exigences d'une égalité formelle, mais comporterait, en fait, une discrimination implicite à l'égard des membres les plus faibles de la communauté internationale. Cela ne signifie pas qu'il faille rejeter définitivement la clause de la nation la plus favorisée. Dans la première phrase du huitième principe général, il est dit que « les échanges internationaux devraient se faire dans l'intérêt réciproque des coéchangistes, sur la base du traitement de la nation la plus favorisée [...] ». La reconnaissance des besoins des pays en voie de développement en matière de commerce et de développement exige que, durant un certain temps, la clause de la nation la plus favorisée ne s'applique pas à certains types de relations commerciales internationales **.

189. L'idée que le libre-échange non organisé peut porter préjudice aux intérêts des pays moins développés n'est pas nouvelle. Les effets de ce commerce sur les nations économiquement arriérées ont été éloquemment illustrés à la session de 1891 du Congrès national indien :

Bien sûr, c'est par pure philanthropie que l'Inde a été inondée d'articles fabriqués en Angleterre et que, lentement mais sûrement, toutes les industries indigènes ont été anéanties — c'est par

---

[199] GATT, *Instruments de base et documents divers*, vol. IV (numéro de vente : GATT/1969-1), p. 52. Pour une thèse opposée, voir J. H. Jackson, *op. cit.*, p. 118.

[200] H. C. Hawkins, *op. cit.*, p. 85.

[201] J. H. Jackson, *op. cit.*, p. 84.

[202] GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément n° 3* (numéro de vente : GATT/1955-2), p. 273. Voir aussi J. H. Jackson, *op. cit.*, p. 118.

[203] Voir *Actes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement*, vol. I, *Acte final et rapport* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.II.B.11), p. 22.

* Le huitième principe général a été adopté au vote par appel nominal par 78 voix contre 11, avec 23 abstentions.

** Aux termes d'un rapport intitulé « Les pays en voie de développement au GATT » et présenté à la première session de la Conférence :

« Nul ne nie qu'une règle de droit en matière de commerce international s'impose. Mais il s'agit de savoir quelle doit en être la teneur. Doit-il s'agir d'une règle postulant que le monde est essentiellement homogène, composé de pays de force égale et ayant atteint le même degré de développement économique, c'est-à-dire d'une règle fondée sur le principe de la réciprocité et de la [non-] discrimination? Ou bien doit-il s'agir d'une règle qui reconnaisse la disparité des niveaux de développement économique et la diversité des régimes économiques et sociaux? [204] » [205].

[204] *Ibid.*, vol. V, *Financement et commerce invisible — Dispositions institutionnelles* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.II.B.15), p. 584, par. 261.

[205] CNUCED, Research memorandum No. 33/Rev.1, par. 16 et 17.

pure philanthropie que, pour faciliter cette entreprise, on a supprimé les droits à l'importation et supprimé un revenu annuel de 30 millions de roupies de droits qui étaient versés par les riches et que, pour compenser ce sacrifice inique, on a levé l'impôt sur le sel, qui est payé par les pauvres [...]. Le libre-échange, le fair-play entre nations, quelle imposture ! Quel fair play commercial peut-il y avoir entre l'Inde réduite à la misère et l'Angleterre capitaliste gorgée de richesses? Autant parler d'un combat égal entre un nouveau-né et un homme vigoureux — entre un lapin et un boa constricteur ! Tout cela est sans doute conforme à la haute science économique, mais rappelez-vous ceci, mes amis — cela aussi affame vos frères [206].

10. La résolution de 1969 de l'Institut de droit international

190. La résolution que l'Institut de droit international a adoptée le 10 septembre 1969 à sa session d'Edimbourg appuie expressément la recommandation de la CNUCED. Dans cette résolution, l'Institut

Souligne particulièrement, en ce qui concerne la clause de la nation la plus favorisée dans les conventions multilatérales intéressant le commerce international, l'importance des points suivants :

a) La clause ne doit pas empêcher l'établissement d'un traitement préférentiel en faveur de pays en voie de développement, au moyen d'un système généralisé de préférences accordées suivant des critères objectifs [207].

11. Les pays en voie de développement et le GATT

191. La Charte de La Havane et, par voie de conséquence, l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce correspondaient en grande partie aux conceptions américaine et britannique. Les rédacteurs de ces deux instruments s'intéressaient surtout au commerce du monde développé. Ils ne tenaient guère compte des problèmes des pays en voie de développement [208]. Les représentants de la Pologne et de l'Union soviétique ont critiqué dès 1948, au Conseil économique et social, cette caractéristique de la Charte de La Havane [209]. L'Accord général avait lui aussi fait l'objet, de la part d'un nombre croissant de pays en voie de développement, de critiques constantes, qui ont atteint leur maximum de vigueur à la première session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, tenue à Genève en 1964 [210].

192. Au sujet des dispositions du GATT destinées à répondre aux besoins commerciaux des pays en voie de développement — c'est-à-dire de la nouvelle partie IV qui a été ajoutée à l'Accord général —, le mémorandum de la CNUCED contient ce qui suit :

La partie IV est officiellement entrée en vigueur le 27 juin 1966, lorsqu'elle a été acceptée par la majorité requise des deux tiers des PARTIES CONTRACTANTES au GATT. Toutefois, ses dispositions étaient en fait déjà appliquées par la plupart des pays développés depuis février 1965. Trois nouveaux articles se sont ainsi ajoutés au texte de l'Accord. L'article XXXVI énonce les principes et les objectifs qui devraient régir les politiques commerciales sur le plan international par rapport aux pays en voie de développement, eu égard à la nécessité d'améliorer l'accès aux marchés des produits dont l'exportation présente un intérêt pour ces pays et d'assurer la stabilisation des prix des produits primaires et la diversification de la structure économique des pays en voie de développement. Il spécifie aussi que les parties contractantes développées n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris par elles dans des négociations commerciales de réduire ou d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce des pays en voie de développement. L'article XXXVII énumère les engagements des pays développés et des pays en voie de développement destinés à promouvoir la réalisation de ces objectifs, et notamment les engagements, de la part des parties contractantes développées, de s'abstenir d'aggraver les obstacles à l'importation des produits présentant un intérêt particulier pour les pays en voie de développement et d'accorder une haute priorité à la réduction des obstacles qui s'opposent actuellement au commerce de ces produits. L'article XXXVIII prévoit diverses formes d'action collective en vue de promouvoir, par le commerce, le progrès des pays en voie de développement.

Il est intéressant de noter qu'on ne trouve, dans la partie IV, aucune allusion explicite à une éventuelle dérogation à la règle de la nation la plus favorisée dans l'intérêt des pays en voie de développement. Toutefois, prenant pour base le rapport d'un groupe spécial, le Comité du commerce et du développement du GATT est parvenu à la conclusion

« que l'institution de préférences entre pays peu développés, à condition que ces préférences soient convenablement appliquées et sous réserve des sauvegardes nécessaires, peut apporter une contribution importante à l'expansion des échanges entre ces pays et à la réalisation des objectifs de l'Accord général [211] ».

Le Comité a également étudié des questions telles que la forme et la portée d'accords préférentiels entre pays peu développés, les mesures destinées à sauvegarder les intérêts des autres parties contractantes, ainsi que l'établissement des clauses juridiques pour ces accords. Il semblerait, à la lumière de cette conclusion du Comité du commerce et du développement, que la porte soit ouverte à des accords préférentiels entre pays en voie de développement dans le cadre du GATT. Pourtant, il n'a pas été pris de décision fixant ce que sont les « sauvegardes nécessaires », non plus que les critères auxquels ces préférences pourraient devoir se conformer, et les parties contractantes, y compris les pays développés, ont réservé leur droit de se prononcer sur les concessions ou autres formules qui pourraient se dégager des négociations entre les pays en voie de développement qui sont parties à l'Accord général. Les pays en voie de développement ne peuvent donc pas encore compter sur l'approbation systématique du résultat éventuel de négociations entre eux ; on estime qu'ils devraient avoir recours à la procédure de dérogation prévue à l'article XXV [212]. Toutefois, il est intéressant de noter que les parties contractantes ont, sans se référer explicitement à la procédure de dérogation prévue à l'article XXV, pris acte de l'accord tripartite entre la Yougoslavie, la République arabe unie et l'Inde portant sur des concessions tarifaires mutuelles.

---

[206] Allocution de Lala Murlidhar, cité par T. Balogh, *Unequal Partners*, Oxford, Blackwell, 1963, vol. I, p. v.

[207] Voir *Annuaire de l'Institut de droit international, session d'Edimbourg, septembre 1969*, Bâle, t. II, p. 362.

[208] R. Gardner, *Sterling-Dollar Diplomacy*, Oxford, Clarendon Press, 1956, p. 365. Voir aussi G. P. Verbit, *op. cit.*, p. 43.

[209] Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, septième session*, 195e séance.

[210] Voir par. 188 ci-dessus. Voir aussi I. Trofimova, « Les pays en développement et le « club des riches », *Temps nouveaux*, Moscou, 1964, n° 15, p. 6 à 8.

[211] Voir GATT, *Instruments de base et documents divers, Supplément n° 14* (numéro de vente : GATT/1966-1), p. 144.

[212] Voir *Le développement des échanges et l'intégration économique entre pays en voie de développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 67.II.D.27), p. 100 et 101.

Par une décision adoptée sans opposition en novembre 1966, les parties contractantes ont reconnu qu'il n'était pas possible, pour le moment, d'évaluer pleinement les effets de l'accord du point de vue de ses objectifs déclarés et de ses incidences sur le commerce des autres parties contractantes. Il a été décidé que, nonobstant les dispositions de l'article I^er, les trois pays participants pouvaient mettre leur accord en œuvre sous réserve de certaines conditions, ayant trait notamment à la communication d'informations et à l'engagement de consultations.

Étant donné l'idée dont s'inspire la partie IV de l'Accord général, on peut s'attendre que les parties contractantes ne s'opposeront pas à l'introduction, dans les marchés des pays développés, d'un système général de préférences sans réciprocité en faveur des pays en voie de développement, d'autant que les pays développés, dont font partie toutes les principales parties contractantes, ont déjà accepté, dans le cadre de la CNUCED, le principe d'un tel système de préférences. Toutefois, il faudra sans doute appliquer la procédure de dérogation. En novembre 1968, les parties contractantes ont pris note de la recommandation adoptée à la deuxième session de la Conférence de la CNUCED concernant un système général de préférences sans réciprocité en faveur des pays en voie de développement et affirmé qu'elles étaient prêtes à prendre les mesures appropriées lorsque le plan aura été négocié [213].

193. Dans une interview accordée au *Times*, le Directeur général du GATT, M. Olivier Long, a déclaré ce qui suit au sujet des mesures que le GATT pourrait prendre en faveur des pays en voie de développement :

Q : [...] Tout le monde s'efforce d'aboutir à une dérogation majeure au principe de la non-discrimination en proposant d'accorder une préférence spéciale aux importations provenant de pays en voie de développement. Personne ne paraît savoir comment la question pourrait être résolue dans le cadre du GATT.

M. Long : [...] Il y a trois façons de régler la question de ces préférences spéciales dans le cadre du GATT.

La première, que j'exclus pour ma part, consisterait à modifier ou à compléter les articles actuels du GATT. Je l'exclus parce que les préférences en faveur des pays en voie de développement auraient le caractère de concessions temporaires, et je crois que l'on aurait tort de les incorporer comme telles dans le GATT à titre définitif. Une autre façon de procéder consisterait à accorder une dérogation au GATT par la procédure de dérogation habituelle. Enfin, il serait possible, et sans doute préférable, de créer un cadre et une procédure distincts pour y introduire ce qui est nécessaire. Ce serait, si vous voulez, une sorte d'annexe temporaire à côté de l'édifice principal du GATT. Je suis sûr que cela peut se faire dans le cadre du GATT, à condition que, sur le plan politique comme sur le plan intellectuel, les parties contractantes fassent preuve de la volonté nécessaire pour admettre que des préférences de ce genre en faveur des pays en voie de développement subsisteront sans doute pendant un certain temps [214].

12. Succès et échecs du GATT dans l'organisation du commerce international sur la base de la clause de la nation la plus favorisée

194. Comme on peut le lire dans le mémorandum du GATT, « l'Accord régit actuellement les relations commerciales entre quatre-vingt-onze pays et englobe plus des quatre cinquièmes du commerce mondial ».

195. Dans le mémorandum de la CNUCED, on trouve l'évaluation suivante des réalisations du GATT :

L'expansion remarquable du commerce mondial au cours de l'après-guerre doit être attribuée, au moins en partie, aux efforts et aux activités entrepris sur l'initiative ou sous le patronage du GATT. A la différence de ce qu'on connaissait durant la période de chaos de l'entre-deux-guerres, le GATT a introduit dans le commerce mondial un nouveau code de conduite. Dans le cadre de ses règles et de son mécanisme de consultations, il a pu obtenir des réductions considérables des tarifs douaniers et des autres restrictions aux échanges mondiaux : les dernières en date et les plus considérables sont celles qui ont été réalisées grâce aux négociations Kennedy.

Il est certain, toutefois, que ces réductions ont bénéficié surtout aux pays industrialisés, et que les pays en voie de développement n'en ont retiré en général que peu d'avantages directs [215]. Dans la plupart des cas, les négociations tarifaires tendaient à porter sur des produits qui n'intéressaient que les pays industrialisés. Les produits intéressant les pays en voie de développement appartenaient, en grande partie, à la catégorie des produits dits « vulnérables », presque tous exclus du bénéfice des réductions. De plus, les négociations tarifaires dans le cadre du GATT étaient menées sur la base de la réciprocité des concessions. En d'autres termes, l'offre de réductions tarifaires de chaque pays était subordonnée à des avantages à peu près équivalents qui lui étaient offerts en retour. En conséquence, les négociations tarifaires sont devenues presque exclusivement l'affaire de ceux que l'on appelle les « principaux fournisseurs », qui ont des intérêts considérables dans le commerce mondial de certains produits et sont, de ce fait, en mesure d'offrir des concessions. Comme les pays en voie de développement ne sont pas « principaux fournisseurs » pour la plupart des produits, ils se trouvaient forcément relégués au second plan [216].

196. Un auteur américain résume de la manière suivante les griefs légitimes des pays en voie de développement contre les principes fondamentaux dont s'inspire le GATT :

[...] En réalité, le principe de la nation la plus favorisée se traduit par une discrimination à l'encontre des pays économiquement moins bien placés et de ceux dont les producteurs ne peuvent pas soutenir, sur la base du tarif douanier déterminé par la clause de la nation la plus favorisée, la concurrence des producteurs étrangers les plus dynamiques. Se fondant sur ces arguments, les pays en voie de développement soutiennent que la clause de la nation la plus favorisée contrarie les efforts qu'ils font pour défendre efficacement leurs chances sur les marchés mondiaux. Ils affirment qu'il leur est indispensable de bénéficier d'un traitement tarifaire préférentiel pour trouver à l'étranger les débouchés nécessaires à leurs industries manufacturières, qui luttent pour survivre [...] [217].

197. Tel n'est pas l'avis d'un haut fonctionnaire du secrétariat du GATT :

[...] Je pense que la clause de la nation la plus favorisée, qui présente certes des inconvénients, protège surtout les plus faibles ; les pays les plus forts n'ont pas besoin de cette clause, [...] ils peuvent se passer du traitement de la nation la plus favorisée : ils obtiendront toujours ce qu'ils veulent [...]. Mais les pays faibles, eux,

---

[213] CNUCED, Research memorandum No. 33/Rev.1, par. 13 à 15.

[214] *The Times*, Londres, 16 février 1970.

[215] Voir *Vers une nouvelle politique commerciale en vue du développement économique - Rapport du Secrétaire général de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.II.B.4), p. 41 à 43.

[216] CNUCED, Research memorandum No. 33/Rev.1, par. 11 et 12.

[217] G. C. Fisher, « The Most-Favoured-Nation Clause in GATT : A Need for Revaluation? », *Stanford Law Review*, avril 1967, p. 843. Voir aussi G. P. Verbit, *op. cit.*

not besoin d'une protection juridique, et c'est précisément ce que leur apporte la clause [218].

198. En 1964, dans un article intitulé « Le GATT : illusions et réalité [219] », un auteur soviétique, tout en reconnaissant l'œuvre accomplie par le GATT, signalait le caractère très peu représentatif de cette organisation : sur les quatorze États socialistes, dix ne participent pas au GATT, bien qu'ils entrent pour un tiers dans le total du commerce mondial. Ce seul fait affaiblit l'autorité internationale du GATT et a des incidences défavorables sur son activité. Le même auteur faisait remarquer en outre qu'il n'y a guère d'accord international qui soit aussi souvent et aussi impunément violé que celui du GATT. Les parties contractantes l'interprètent de façon arbitraire. Le GATT n'a pas réussi à abolir les restrictions quantitatives. Il ne s'oppose pas aux cartels ni aux pratiques commerciales restrictives. Il n'a rien fait pour contribuer au développement du commerce entre l'Est et l'Ouest. Les États-Unis d'Amérique ont refusé en 1951 de remplir leurs obligations contractuelles à l'égard de la Tchécoslovaquie, et ils maintiennent toujours leur blocus économique contre Cuba, qui est une des parties contractantes.

199. Dans l'interview accordée au *Times* (voir ci-dessus par. 193), le Directeur général du GATT, M. Olivier Long, évaluait la situation comme suit :

Q : Il semble que l'on s'éloigne de plus en plus, presque sur toute la ligne, des principes du GATT. La plupart des pays ignorent l'Accord quand cela leur convient, par exemple lorsqu'il s'agit d'imposer des contingents d'importation ou des cautionnements à l'importation, ou de conclure des arrangements spéciaux pour les produits agricoles, l'acier ou les textiles. Que pensez-vous du point de vue selon lequel le GATT serait en train de perdre progressivement contact avec les problèmes et les politiques du commerce des années 70?

M. Long : Imaginez le désordre dans lequel se verraient aujourd'hui plongées les nations commerciales si elles n'étaient pas tenues par des principes convenus — comme ceux du GATT — concernant les règles du jeu. A la base du GATT sont les principes conjugués de la non-discrimination et de la réciprocité — le principe de la nation la plus favorisée, en vertu duquel tout pays partie à l'Accord du GATT doit négocier avec tous les autres signataires de l'Accord sur des bases égales et identiques. Tels sont les principes sur lesquels a été fondée l'expansion prodigieuse du commerce mondial qu'à connue la première génération de l'après-guerre.

[...] Les grandes puissances commerciales du monde doivent aujourd'hui faire face à la nécessité d'une politique commerciale positive. Depuis 1967, elles n'ont pas répondu au besoin de trouver une politique positive pour la deuxième génération de l'après-guerre. [...]

Ce qui m'importe, c'est d'arrêter le processus qui entraîne des régions à former des groupements commerciaux séparés, centrés sur des préférences spéciales. Nous sommes entraînés vers une situation dans laquelle le monde pourrait se diviser en groupements de ce genre — dont l'un serait centré sur la Communauté économique européenne actuelle et couvrirait l'Europe et la région méditerranéenne au sens large, un autre comprendrait les États-Unis avec l'Amérique latine et le Canada, et éventuellement un troisième se constituerait en Asie avec le Japon comme principal pays donateur.

Q : Mais étant donné la forte tendance actuelle de la Communauté économique européenne, des États-Unis et d'autres pays à poursuivre des politiques commerciales contraires à l'esprit du GATT, comment pouvez-vous croire qu'une nouvelle déclaration en faveur du principe de la « nation la plus favorisée » soit possible?

M. Long : Je ne suis pas sûr que les entorses faites actuellement à l'Accord du GATT soient le résultat d'un changement délibéré de politique. Je ne crois pas que les principales nations commerçantes songent aux conséquences de ce qui se passe aujourd'hui. Les gouvernements ont peut-être tendance, en ce moment, à envisager leurs problèmes les yeux tournés vers l'intérieur du pays, au lieu de chercher à les résoudre par la coopération mutuelle.

Q : En dehors de la nécessité de renforcer la résolution de respecter les principes du GATT, la prochaine étape importante sur la voie d'un commerce plus libre doit porter sur la réduction des obstacles dits non tarifaires, comme les politiques restrictives en matière d'achats par l'État, le financement spécial des exportations, ou la législation des États-Unis en faveur de l'achat de produits américains. Nombreux sont ceux qui pensent qu'il ne sera pas possible de réduire ces obstacles par des négociations dans le cadre du GATT, comme on l'a fait pour les tarifs eux-mêmes. Qu'en est-il?

M. Long : [...]

Nos différents groupes de travail examinent actuellement les moyens de s'attaquer à ces obstacles. Nous avons divisé ceux qui ont été identifiés en plusieurs catégories : par exemple, les obstacles que l'on pourrait éliminer par des concessions bilatérales entre parties contractantes, ceux qui pourraient exiger l'adoption d'un nouveau code général de conduite, et ceux pour lesquels la meilleure façon de procéder consisterait peut-être à perfectionner, dans une certaine mesure, les règles en vigueur.

13. Justification d'un régime préférentiel en faveur des pays en voie de développement dans leur commerce avec les pays développés

200. Les passages du mémorandum de la CNUCED qui se rapportent aux préférences sont les suivants :

Dans les relations entre pays développés et pays en voie de développement, la clause de la nation la plus favorisée fait l'objet d'importantes réserves. Celles-ci découlent du principe d'un système généralisé de préférences, sans réciprocité ni discrimination. Les pays développés à économie de marché doivent accorder sur leurs marchés un traitement préférentiel aux exportations de produits manufacturés et d'articles semi-finis provenant des pays en voie de développement. Ce traitement préférentiel devrait être accordé uniquement aux fournisseurs de ces produits qui sont des pays en voie de développement. De plus, les pays en voie de développement ne seront pas tenus d'accorder en retour des concessions aux pays développés.

La nécessité d'un système préférentiel en faveur de tous les pays en voie de développement est mentionnée dans un certain nombre de recommandations adoptées par la Conférence de la CNUCED à sa première session. Selon le huitième principe général, « les pays développés devraient accorder des concessions à tous les pays en voie de développement [...] et, lorsqu'ils leur accordent ces concessions ou d'autres, ne pas exiger de ces pays la réciprocité [220] ». Dans sa recommandation A.III.5, la Conférence a recommandé :

[218] H. W. Dittman, dans Académie de droit international de La Haye, *Colloque 1968 : Les accords de commerce international*, Leyde, Sijthoff, 1969, p. 69.

[219] G. Zotov, dans *Mirovaïa torgovlia i ekonomitcheskoïe razvitie* (Le commerce mondial et le développement économique), 1964, p. 67.

[220] Voir *Actes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement*, vol. I, *Acte final et rapport* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.II.B.11), p. 22.

« que le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies prenne toutes dispositions utiles pour constituer le plus tôt possible un comité composé de représentants officiels [...] afin de mettre au point la meilleure méthode possible d'application de ces préférences, sans réciprocité de la part des pays en voie de développement [221] ».

A la deuxième session de la Conférence, le principe de l'octroi d'un traitement préférentiel aux exportations de produits manufacturés et d'articles semi-finis provenant des pays en voie de développement a été accepté à l'unanimité. Aux termes de la résolution 21 (II), la Conférence

« 1. *Reconnaît* que les objectifs du système généralisé de préférences, sans réciprocité ni discrimination, en faveur des pays en voie de développement, y compris des mesures spéciales en faveur des pays en voie de développement les moins avancés, doivent être :

« *a*) D'augmenter leurs recettes d'exportation ;

« *b*) De favoriser leur industrialisation ;

« *c*) D'accélérer le rythme de leur croissance économique ;

« 2. *Crée* à cet effet le Comité spécial des préférences, en tant qu'organe subsidiaire du Conseil du commerce et du développement, afin de permettre à tous les pays intéressés de participer aux consultations nécessaires [...] ;

« ...

« 4. *Demande* que [...] le but [soit] de régler les détails des arrangements dans le courant de l'année 1969, afin qu'il soit possible de chercher à obtenir les autorisations législatives et les dérogations requises dans l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce aussitôt que possible après ;

« 5. *Note* que de nombreux pays ont exprimé l'espoir que les arrangements pourront entrer en vigueur au début de 1970 [222]. »

Nous ne pouvons développer ici les raisons et les considérations sur lesquelles la CNUCED fonde sa position en ce qui concerne la question des préférences. En raison de la lenteur de l'expansion des exportations de produits primaires et des limitations qu'impose une industrialisation tournée vers l'intérieur, la croissance économique des pays en voie de développement dépend dans une large mesure de la création d'industries orientées vers l'exportation. Il est clair, toutefois, que les pays en voie de développement ne peuvent prendre pied sur les marchés fortement concurrentiels des pays développés que s'ils bénéficient, pendant un certain temps, de conditions d'accès préférentielles. Les arguments qui justifient ce traitement préférentiel sont analogues à ceux qui valent pour l'industrie à ses débuts. On admet depuis longtemps que, pendant les premiers stades de l'industrialisation, les producteurs nationaux doivent disposer d'un marché intérieur protégé contre la concurrence des producteurs étrangers. Cette protection leur est assurée grâce à celle dont jouissent les industries naissantes sur le marché intérieur. On pourrait faire valoir de même que la promotion des industries orientées vers l'exportation exige un marché d'exportation protégé. La création de conditions d'accès préférentielles en faveur des pays fournisseurs en voie de développement répond à ce besoin. Le traitement préférentiel des exportations de produits manufacturés et d'articles semi-finis doit durer jusqu'à ce qu'il soit reconnu que les fournisseurs en voie de développement sont devenus concurrentiels sur le marché mondial. A ce stade, les conditions d'accès aux marchés des pays développés seront de nouveau régies par la clause de la nation la plus favorisée.

La CNUCED préconise un système général de préférences sans réciprocité, dont bénéficieraient *tous* les pays en voie de développement, mais elle n'est pas en faveur des préférences dites spéciales ou « verticales ». Il s'agit des arrangements préférentiels en vigueur entre *certains* pays en voie de développement et *certains* pays développés. L'arrangement qui existe entre la Communauté économique européenne et dix-huit pays africains, dont la plupart sont d'anciennes colonies françaises, en est un exemple typique. Tel est aussi le cas de l'arrangement préférentiel entre le Royaume-Uni et les pays en voie de développement du Commonwealth. Ces arrangements diffèrent du système général de préférences sous deux rapports importants :

a) Ils impliquent une discrimination qui favorise certains pays en voie de développement à l'exclusion de tous les autres. Par conséquent, les pays tiers en voie de développement risquent de subir un préjudice.

b) Ils sont réciproques. Ainsi, les pays africains associés bénéficient de conditions d'accès préférentielles au Marché commun, et en échange les pays du Marché commun bénéficient d'un accès préférentiel aux marchés des pays associés. Sauf quelques exceptions, les rapports entre le Royaume-Uni et les pays du Commonwealth sont aussi caractérisés par la réciprocité.

Comme il a été mentionné déjà, ces arrangements préférentiels spéciaux étaient autorisés par les dispositions de l'article I^er^ de l'Accord général en tant que dérogations à la clause de la nation la plus favorisée. Selon les recommandations de la CNUCED, ces arrangements préférentiels doivent être supprimés progressivement, à mesure que des avantages équivalents seront assurés aux pays en voie de développement qui en bénéficient.

Le huitième principe général précise que :

« Les préférences spéciales dont certains pays en voie de développement bénéficient actuellement dans leurs échanges avec certains pays développés devraient être considérées comme transitoires et sujettes à réduction progressive. Ces préférences devraient être supprimées au fur et à mesure qu'entreront en vigueur des mesures internationales efficaces garantissant des avantages au moins équivalents aux pays intéressés [223]. »

La recommandation A.II.1 revient sur cette question :

« Les arrangements préférentiels entre pays développés et pays en voie de développement qui se traduisent par une discrimination à l'encontre d'autres pays en voie de développement et qui sont indispensables au maintien et à l'accroissement des recettes d'exportation et au progrès économique des pays peu développés qui en bénéficient actuellement devraient être supprimés au fur et à mesure que seront effectivement appliquées des mesures internationales assurant à ces pays des avantages au moins équivalents. Ces mesures internationales devraient être prises graduellement et de telle sorte qu'elles entrent en application avant la fin de la Décennie des Nations Unies pour le développement [224]. »

Le point de vue de la CNUCED sur la question des préférences spéciales repose sur diverses considérations. On estime que l'existence de ces arrangements préférentiels est susceptible d'entraver l'établissement d'une économie mondiale entièrement intégrée. La situation privilégiée de certains pays en voie de développement sur les marchés de certains pays développés pourrait pousser les pays tiers en voie de développement à tenter d'obtenir des privilèges exclusifs analogues, dans les mêmes pays développés ou dans d'autres. L'expérience de la dernière décennie le prouve amplement. La Convention de Yaoundé de 1963, qui prévoit des arrangements préférentiels entre la Communauté économique européenne et les dix-huit pays africains, a incité beaucoup d'autres pays africains (par exemple le Nigéria, le Kenya, l'Ouganda, la Tanzanie) à rechercher une association analogue avec la Communauté européenne. D'autre part, il semble que les pays d'Amérique latine s'orientent de plus en plus nettement vers l'idée que, pour neutra-

[221] *Ibid.*, p. 44.

[222] *Ibid., deuxième session*, vol. I [et Corr.1 et 5 et Add.1 et 2], *Rapport et annexes* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.II.D.14), p. 41.

[223] *Ibid.*, [première session], vol. I, *Acte final et rapport* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.II.B.11), p. 22.

[224] *Ibid.*, p. 33.

liser toute discrimination à leur égard dans le Marché commun, ils devraient peut-être s'assurer un traitement préférentiel sur le marché des États-Unis d'Amérique, d'où seraient exclus les pays africains associés. Une telle prolifération d'arrangements préférentiels spéciaux entre groupes de pays pourrait aboutir à une division de l'économie mondiale en blocs économiques rivaux.

Outre le danger de prolifération, les préférences spéciales comportent, comme on l'a vu, la réciprocité de traitement. Il s'ensuit que certains pays développés bénéficient d'un accès préférentiel aux marchés de certains pays en voie de développement. Là encore, l'existence de préférences dites inverses peut devenir une incitation de plus à multiplier les arrangements commerciaux verticaux.

C'est en raison de ces considérations que la CNUCED a recommandé la suppression progressive des préférences spéciales. Il est reconnu toutefois que l'accès préférentiel est indispensable au maintien et à l'accroissement des recettes d'exportation de certains pays. Aussi a-t-il été décidé que l'élimination progressive des préférences spéciales serait subordonnée à l'application de mesures internationales assurant des avantages au moins équivalents aux pays en voie de développement qui bénéficient desdites préférences [225].

201. Les raisons d'accorder des préférences aux pays en voie de développement ont été exposées très éloquemment et de manière convaincante par Gros Espiell [226], qui estime que l'application de la clause de la nation la plus favorisée n'est pas un moyen indiqué ni constructif pour aboutir à ce que le commerce international constitue — ce sur quoi l'on s'accorde unanimement aujourd'hui — un instrument de progrès, particulièrement en ce qui concerne les pays en voie de développement.

14. La clause de la nation la plus favorisée dans le commerce Est-Ouest

202. Le mémorandum du GATT contient, sous le titre « Le commerce entre pays à économie de marché et pays à économie planifiée », les passages suivants :

Dans les négociations relatives à l'adhésion de la Pologne, en 1967, les PARTIES CONTRACTANTES devaient faire face à des problèmes résultant de ce que le commerce extérieur de la Pologne est principalement le fait d'entreprises d'État et que c'est le Plan pour le commerce extérieur, plutôt que le tarif douanier, qui est l'instrument effectif de la politique commerciale polonaise. Le tarif douanier n'est applicable qu'à une partie des importations effectuées par des particuliers pour leur propre usage, et l'imposition revêt le caractère d'une taxe sur les achats plutôt que celui d'un droit de douane. Le Gouvernement polonais s'est engagé à accorder à chaque partie contractante, pour les importations en Pologne et pour les achats effectués par des organismes polonais, un traitement non moins favorable que celui qui est accordé à n'importe quel autre pays (IBDD, Supplément n° 15, p. 119). Toutefois, l'application des dispositions de la clause de la nation la plus favorisée du GATT à l'égard de la Pologne comporte les exceptions énumérées ci-dessous.

Dans le Protocole d'accession de la Pologne, en date du 30 juin 1967 (*ibid.*, p. 49), ce pays s'oblige à augmenter d'au moins 7 p. 100 par an la valeur totale de ses importations en provenance des territoires des parties contractantes. Dans le cas où, par la suite, la Pologne modifierait cet engagement sans l'accord des PARTIES CONTRACTANTES, celles-ci auront la faculté de « modifier des engagements équivalents » (*ibid.*, p. 56). Les mesures qui seraient prises en vertu de cette dernière disposition pourraient comporter un traitement discriminatoire à l'égard des importations en provenance de la Pologne.

Le Protocole autorise les parties contractantes à continuer d'appliquer à leurs importations en provenance de la Pologne des prohibitions ou des restrictions quantitatives incompatibles avec les dispositions de l'article XIII de l'Accord général, à la condition que l'élément discriminatoire de ces restrictions ne soit pas augmenté et soit progressivement assoupli pour que, à l'expiration de la période transitoire (dont la durée n'a pas encore été déterminée), toute incompatibilité avec les dispositions de l'article XIII ait été éliminée.

Le Protocole stipule en outre que si un produit est importé sur le territoire d'une partie contractante en provenance du territoire de la Pologne « en quantités tellement accrues ou dans des conditions telles qu'il porte ou menace de porter un préjudice grave aux producteurs nationaux », et si les consultations entreprises n'aboutissent pas à un accord entre la Pologne et la partie contractante en question, cette dernière aura la faculté « d'appliquer des restrictions aux importations du produit en question provenant du territoire de la Pologne, dans la mesure et pendant le temps nécessaires pour prévenir ou réparer le préjudice ». La Pologne aura alors la faculté « de déroger à ses obligations à l'égard de la partie contractante concernée pour des échanges substantiellement équivalents ». Ces dispositions sont analogues à celles qui figurent à l'article XIX de l'Accord général, si ce n'est qu'en vertu de l'article XIX seules les mesures prises par le pays exportateur peuvent être discriminatoires.

203. A ce propos, il convient de faire remarquer ce qui suit. Les conditions dans lesquelles s'est réalisée l'adhésion de la Pologne au GATT ne sont pas forcément un modèle à suivre en cas d'adhésion éventuelle d'autres pays socialistes, en raison surtout de la différence du degré d'autonomie dont jouissent les entreprises commerciales de ces pays et du rôle que jouent les tarifs douaniers dans leur commerce extérieur. Le GATT n'a pas jugé utile ni avantageux d'essayer de mettre au point une formule générale applicable aux relations commerciales avec les pays à économie planifiée. Son approche a été essentiellement pragmatique, et il a examiné la question pays par pays [227]. A la suite de la demande officielle d'adhésion au GATT présentée par la Hongrie, les parties contractantes ont demandé au secrétariat de préparer un document sur l'application du tarif douanier de la Hongrie et sur le rôle que ce tarif joue dans le commerce extérieur de ce pays [228].

204. On peut lire dans le mémorandum de la CNUCED, sous le titre « Commerce entre pays à systèmes économiques et sociaux différents » :

Pour ce qui est des relations commerciales entre pays dotés de systèmes économiques et sociaux différents, les recommandations adoptées par la Conférence de la CNUCED tant à sa première qu'à sa deuxième session soulignent qu'il importe de promouvoir les échanges commerciaux entre ces pays et que ces échanges doivent s'effectuer sur la base de la non-discrimination. Le deuxième principe général stipule :

« Il n'existera aucune discrimination fondée sur les différences entre systèmes socio-économiques. L'adaptation des

---

[225] CNUCED, Research memorandum No. 33/Rev.1, par. 19 à 27.

[226] H. Gros Espiell, « La cláusula de la nación más favorecida : Su sentido actual en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio », *Revista Española de Derecho Internacional*, Madrid, vol. XXI, n° 1 (janvier-mars 1968), p. 37 à 53.

[227] GATT, *Les travaux du GATT en 1967/68* (numéro de vente : GATT/1969-2), p. 16.

[228] Voir document GATT C/M/56, p. 6.

méthodes commerciales sera compatible avec ce principe [229]. »

Aux termes du sixième principe général :

« [...] Tous les pays doivent collaborer en vue de créer, pour le commerce international, des conditions propres à assurer en particulier un accroissement rapide des recettes d'exportation des pays en voie de développement et, d'une manière générale, à favoriser l'expansion et la diversification du commerce entre tous les pays, qu'ils soient à des niveaux semblables de développement, à des niveaux différents de développement, ou dotés de systèmes économiques et sociaux différents [230]. »

La Conférence [à sa deuxième session] a souligné une fois de plus [résolution 15 (II)]

« que le commerce Est-Ouest est une partie intégrante du commerce mondial et que l'expansion de ce courant d'échanges exercerait une influence positive sur l'expansion de l'ensemble du commerce international, y compris le commerce des pays en voie de développement [231] ».

L'attention a aussi été attirée sur le fait que

« la conséquence inévitable d'une interdépendance économique croissante est que le rétrécissement de l'une quelconque des voies que suivent les relations économiques tend à agir d'une manière défavorable sur les autres [232] ».

Il a été recommandé à cette conférence que les pays participant au commerce Est-Ouest

« Poursuivent leurs efforts communs d'expansion du commerce et, à cet effet, s'efforcent de supprimer les obstacles économiques ou administratifs au développement du commerce ainsi que ceux qui résultent de leur politique commerciale [233] ».

Il a été recommandé en outre que les pays en voie de développement accordent aux pays socialistes « des conditions commerciales qui ne soient pas inférieures à celles qui sont consenties normalement aux pays développés à économie de marché [234] ».

En ce qui concerne les importations des pays socialistes en provenance des pays en voie de développement, la portée de la clause de la nation la plus favorisée n'est pas aussi nette que dans le cas des pays développés à économie de marché. Manifestement, la situation idéale pour l'application de la clause de la nation la plus favorisée est celle où les tarifs douaniers représentent le seul moyen d'agir sur le courant des échanges. Dans ce cas, il est facile de constater la présence ou l'absence de discrimination. S'agissant de pays socialistes, le courant des échanges est déterminé avant tout par les objectifs quantitatifs fixés dans les plans nationaux. Les tarifs douaniers ne jouent qu'un rôle très secondaire [235]. Dans ces conditions l'application de tarifs douaniers uniformes à tous les fournisseurs ne signifie pas nécessairement qu'ils sont tous traités de la même façon. Pour savoir ce qu'il en est, il est indispensable d'examiner, par exemple, de quelle manière sont réalisés les objectifs quantitatifs des plans ou comment les contingents d'importation sont répartis entre les différents fournisseurs.

Selon les recommandations de la CNUCED, les pays développés à économie planifiée doivent accorder un traitement favorable aux importations provenant des pays en voie de développement. Ainsi, dans la recommandation A.II.1, adoptée par la Conférence à sa première session, il est dit que :

« Dans toutes les questions influant sur les décisions relatives aux importations, les pays [développés] à économie planifiée devraient, dans le cadre de leur système commercial, accorder aux importations en provenance des pays en voie de développement et à la consommation des produits importés de ces pays des conditions favorables qui permettent un nouvel accroissement des importations en provenance de ces pays [236]. »

Pour ce qui est des produits manufacturés et des articles semi-finis, ces mêmes pays sont invités, aux termes de la recommandation A.III.7 :

« 1. [A prendre], dans le cadre de leurs plans à long terme, des mesures appropriées tendant à la diversification et à un accroissement sensible de leurs importations d'articles manufacturés et d'articles semi-finis en provenance des pays en voie de développement ;

« 2. [A réduire ou à supprimer] les droits de douane sur les marchandises importées des pays en voie de développement et originaires de ces pays [237]. »

A la deuxième session de la Conférence, il est recommandé que les pays socialistes d'Europe orientale

« Prennent les mesures nécessaires, en tenant dûment compte des besoins commerciaux des pays en voie de développement lorsque des objectifs quantitatifs sont fixés dans leurs plans économiques à long terme, pour accroître encore leurs échanges avec les pays en voie de développement, tout en favorisant la diversification de leurs échanges avec ces pays du point de vue à la fois de la structure et de la répartition géographique [...] ;

« ...

« Abolissent ou réduisent, sur une base préférentielle, les tarifs frappant l'importation des articles manufacturés et semi-finis en provenance des pays en voie de développement ;

« Prévoient, dans leurs politiques d'achat, l'octroi de conditions préférentielles à l'importation des produits en provenance des pays en voie de développement, étant entendu que chacun d'eux appliquera à cet égard les modalités de son système de commerce extérieur ;

« Prennent, dans le cadre de leurs politiques économiques nationales, toutes les dispositions voulues pour appliquer ces conditions favorables aux importations en provenance des pays en voie de développement et à la consommation des produits importés [238]. »

A la lumière de ce qui précède, il est évident que les importations des pays socialistes en provenance des pays en voie de développement devraient bénéficier d'un traitement préférentiel. Ce traitement doit se concrétiser sous deux formes essentielles : *a*) pour ce qui est des tarifs douaniers, les importations en provenance des pays en voie de développement doivent être admises en franchise ou à des tarifs réduits ; *b*) en fixant les objectifs quantitatifs dans leurs plans économiques à long terme, les pays socialistes doivent tenir compte des besoins commerciaux des pays en voie de développement afin d'accroître encore l'expansion des importations en provenance de ces pays [239].

205. Dans sa réponse à la lettre circulaire du Secrétaire général, le Secrétaire exécutif de la CEE a brièvement décrit comme suit la situation actuelle en ce qui concerne

---

[229] Voir *Actes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement*, vol. I, *Acte final et rapport* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.II.B.11), p. 20.

[230] *Ibid.*, p. 22.

[231] *Ibid., deuxième session*, vol. I [et Corr.1 et 5 et Add.1 et 2], *Rapport et annexes* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.II.D.14), p. 35.

[232] *Ibid.*

[233] *Ibid.*

[234] *Ibid.*, p. 36.

[235] Cette règle ne s'applique pas à tous les pays socialistes. En Hongrie, depuis la réforme économique du 1er janvier 1968, le tarif douanier est un important régulateur du commerce.

[236] Voir *Actes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement*, vol. I, *Acte final et rapport* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.II.B.11), p. 33.

[237] *Ibid.*, p. 45.

[238] *Ibid., deuxième session*, vol. I [et Corr.1 et 5 et Add.1 et 2], *Rapport et annexes* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.II.D.14), p. 35.

[239] CNUCED, Research memorandum No. 33/Rev.1, par. 32 à 37.

l'application de la clause de la nation la plus favorisée dans les relations commerciales entre pays de la CEE ayant des systèmes économiques et sociaux différents :

Des engagements relatifs à la clause de la nation la plus favorisée figurent dans les accords commerciaux conclus entre la plupart des États membres de la CEE ayant des systèmes économiques et sociaux différents ; il en est de même des accords conclus ces dernières années [...]. Toutefois, certains pays occidentaux soutiennent i) que ces engagements concernent uniquement, ou principalement, le traitement tarifaire et non pas l'interdiction d'appliquer un traitement discriminatoire au titre de restrictions quantitatives ou de dispositions visant à réglementer le marché, ni la discrimination en matière d'exportations pour des raisons « stratégiques », d'autant que les restrictions et réglementations de ce genre sont implicites dans les systèmes des pays d'Europe orientale, et que par conséquent on ne peut être certain que les assurances de non-discrimination données par ces pays soient suivies d'effet dans la pratique ; ii) que, même lorsqu'ils ne concernent que les tarifs douaniers, ces engagements doivent s'appliquer sous des formes particulières en raison de la différence des systèmes économiques et sociaux ; et iii) que la Communauté économique européenne, étant une union douanière, constitue une exception légitime à l'engagement d'appliquer la clause de la nation la plus favorisée. Pour leur part, les pays d'Europe orientale soutiennent i) que les engagements découlant de la clause de la nation la plus favorisée concernent non seulement les tarifs douaniers, mais toutes les formes de restrictions et réglementations commerciales ; ii) que leurs propres systèmes ne comportent aucune discrimination, si ce n'est en réponse à la discrimination pratiquée par d'autres pays ; iii) qu'ils sont disposés à examiner avec leurs partenaires commerciaux la question des « avantages mutuels », mais que les relations commerciales devraient être fondées sur le principe du traitement de la nation la plus favorisée ; et iv) qu'une union douanière constitue en effet une exception à la règle de la nation la plus favorisée, mais que la Communauté économique européenne n'est pas encore une union douanière intégrale.

Cette question de principe n'est pas réglée, malgré les efforts tentés ces dernières années au sein de la CEE pour trouver une formule par laquelle on reconnaîtrait que le traitement non discriminatoire en matière commerciale est un but à atteindre, et que l'application de ce traitement dans les échanges entre pays ayant des systèmes économiques différents nécessite certains arrangements ou certaines ententes dans l'intérêt de la « réciprocité effective » ou des « avantages mutuels ». La formule trouvée pour la récente adhésion de la Pologne à l'Accord général (comportant la promesse d'accorder le traitement de la nation la plus favorisée et, parallèlement, des engagements touchant les objectifs quantitatifs des échanges ainsi que d'autres desiderata) et le statut d'observateur accordé à la Hongrie, à la Bulgarie et à la Roumanie au sein du GATT fourniront peut-être une solution pratique susceptible d'ouvrir la voie à un accord général de principe applicable à tous les pays membres de la CEE ayant des systèmes économiques et sociaux différents. En fait, la résolution 1 (XXIII) adoptée par la CEE à sa dernière session et la déclaration adoptée à la session commémorative de la CEE en 1967 — où il n'est pas fait mention du problème du traitement de la nation la plus favorisée — pourraient être le signe d'une volonté générale de laisser de côté la question de principe ou celle d'un accord multilatéral sur ce problème, pour aborder ce dernier sur une base pratique et bilatérale. Il est significatif, à cet égard, que les pays d'Europe occidentale aient supprimé ces dernières années un grand nombre de restrictions quantitatives discriminatoires, et que le Gouvernement des États-Unis (qui n'applique pas de restrictions de cette nature, mais applique effectivement un tarif discriminatoire à l'égard de certains pays d'Europe orientale) ait demandé au Congrès l'autorisation d'accorder le traitement de la nation la plus favorisée à tous les pays d'Europe orientale.

206. Dans la lettre d'envoi, le Secrétaire exécutif de la CEE a attiré l'attention sur les travaux d'un Groupe spécial d'experts créé en application de la résolution 4 (XVIII) de la Commission économique pour l'Europe. Par cette résolution, la CEE chargeait le Groupe d'experts de procéder à « un examen approfondi » de « l'application de la clause de la nation la plus favorisée et du principe du traitement non discriminatoire dans les différents systèmes économiques et les problèmes touchant la réciprocité effective des obligations dans les différents systèmes [240] ». Le Groupe s'est réuni en septembre 1963 et en décembre 1964 [241]. Depuis lors, l'étude de ce problème n'a pas été reprise à la CEE.

[240] Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, trente-sixième session, Supplément n° 3* (E/3759), p. 70.

[241] Pour les passages pertinents des documents résumant les délibérations et les conclusions du Groupe spécial d'experts (documents TRADE/140, par. 16 à 26, et TRADE/162, par. 6 et 7), voir annexe II ci-après.

ANNEXES

ANNEXE I

Le point de vue de la CNUCED sur le rôle de la clause de la nation la plus favorisée dans les échanges entre pays développés et entre pays en voie de développement [242]

Échanges entre pays développés

Les recommandations de la CNUCED concernant les échanges entre pays développés sont énoncées dans les huitième et neuvième principes généraux. Selon le huitième principe général :

« Les échanges internationaux devraient se faire dans l'intérêt réciproque des coéchangistes, sur la base du traitement de la nation la plus favorisée, et ne devraient pas comporter de mesures préjudiciables aux intérêts commerciaux des autres pays. [...] Les pays développés devraient [...] faire bénéficier [les pays en voie de développement] de toutes les concessions qu'ils s'accordent entre eux, et, lorsqu'ils leur accordent ces concessions ou d'autres, ne pas exiger de ces pays la réciprocité [243]. »

Selon le neuvième principe général :

[242] La présente annexe reproduit les paragraphes 28 à 31 et 38 à 43 du « Research memorandum No. 33/Rev.1 » de la CNUCED.

[243] Voir *Actes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement*, vol. I, *Acte final et rapport* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.II.B.11), p. 22.

« Les pays développés qui participent à des groupements économiques régionaux doivent faire tout leur possible pour éviter que leur intégration économique ne nuise ou ne porte préjudice à l'essor de leurs importations en provenance de pays tiers, et notamment en provenance des pays en voie de développement, individuellement ou collectivement [244]. »

Ces recommandations semblent parfaitement conformes aux dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce. En d'autres termes, les échanges entre pays développés devraient, en principe, être soumis à la clause de la nation la plus favorisée. Les concessions tarifaires ou non tarifaires que ces pays s'accordent entre eux devraient être étendues à tous les pays en voie de développement sans que des concessions soient exigées en retour. Cette recommandation ne fait que réaffirmer la clause *inconditionnelle* de la nation la plus favorisée, en vertu de laquelle les concessions accordées aux partenaires commerciaux sont étendues automatiquement à tous les bénéficiaires de la clause de la nation la plus favorisée, même à ceux qui ne seraient pas en mesure d'assurer la réciprocité. La nécessité de réaffirmer le caractère inconditionnel de la clause de la nation la plus favorisée dans les échanges entre pays développés s'explique sans doute du fait que la première session de la Conférence de la CNUCED a eu lieu à une époque où les négociations Kennedy sur les concessions tarifaires étaient déjà très avancées dans le cadre du GATT. Comme ces négociations étaient menées sur la base de la réciprocité, il importait de souligner qu'on ne pouvait ni ne devait attendre des pays en voie de développement des concessions tarifaires importantes.

Conformément aux dispositions de l'Accord général du GATT, les pays développés peuvent déroger à la règle de la nation la plus favorisée dans le cadre d'une union douanière ou de zones de libre-échange. Les recommandations de la CNUCED ne font pas obstacle aux arrangements de ce genre entre pays développés. Ces pays doivent cependant éviter que leur intégration économique ne nuise ni ne porte préjudice à l'essor de leurs importations en provenance de pays tiers, et notamment en provenance de pays en voie de développement. Il est toutefois difficile d'interpréter cette condition comme limitant en quoi que ce soit le processus de la réduction préférentielle des obstacles tarifaires (ou non tarifaires) dans le cadre d'une union douanière ou d'une zone de libre-échange. D'abord, il n'est rien moins qu'aisé de déterminer si le processus de l'intégration a porté ou non préjudice aux intérêts de pays tiers. Mais même si l'on pouvait clairement démontrer le tort ou le préjudice causé, il est douteux que l'on doive chercher à y remédier en arrêtant le processus de l'intégration ou en exigeant l'extension des réductions tarifaires au pays tiers lésé. Il semblerait que, dans ce cas, les recommandations de la CNUCED signifient en réalité que les participants au plan d'intégration devraient avoir en vue non seulement l'expansion de leur commerce national, mais aussi celui du commerce mondial en général, et, en conséquence, prendre certaines mesures, ne relevant pas nécessairement du domaine des concessions tarifaires ou non tarifaires, en vue de réparer le tort ou d'atténuer le préjudice causé.

Échanges entre pays en voie de développement

Ce sont à la fois l'évolution historique et des considérations économiques qui ont contribué à orienter, dans une très large mesure, le commerce des pays en voie de développement vers les pays développés à économie de marché. La part de ces derniers pays atteint jusqu'à 70 p. 100 de la totalité des exportations et des importations des pays en voie de développement. Quant aux échanges entre pays en voie de développement, ils ne dépassent pas un cinquième de la totalité de leurs échanges. Néanmoins, il est généralement admis que les possibilités d'expansion des échanges entre pays en voie de développement sont considérables et que cette expansion contribuerait notablement à accélérer le rythme de leur croissance économique. En conséquence, la CNUCED a formulé un certain nombre de recommandations visant à renforcer les liens commerciaux et économiques entre ces pays [245].

Aux termes du dixième principe général adopté par la Conférence de la CNUCED à sa première session :

« Il y a lieu d'encourager, au sein des pays en voie de développement, les groupements économiques régionaux, l'intégration ou d'autres formes de coopération économique, en tant que moyen d'accroître le volume de leur commerce intrarégional et extrarégional et de favoriser leur croissance économique et la diversification de leur industrie et de leur agriculture [...]. Il faudra veiller à ce qu'une coopération de cette nature apporte une contribution efficace au développement économique de ces pays et ne gêne pas le développement économique des autres pays en voie de développement qui ne font pas partie de ces groupements [246]. »

La recommandation A.II.5, adoptée par le Conférence à sa première session, énonce ce qui suit :

« Les pays en voie de développement devraient prendre des dispositions en vue de conclure des arrangements préférentiels destinés à favoriser l'accroissement de leurs échanges mutuels sur le plan régional et sous-régional; ces arrangements ne devraient pas, en principe, avoir de répercussions défavorables sur les exportations des autres pays en voie de développement;

« Les pays en voie de développement devraient s'octroyer mutuellement, en matière de commerce des produits primaires, le traitement le plus avantageux qu'ils accordent aux pays développés [247]. »

En termes plus explicites, il est dit dans la recommandation A.III.8 :

« que les règles régissant le commerce mondial comportent des dispositions qui s'adaptent aux formes de coopération économique régionale et sous-régionale [...] tenant compte des intérêts des pays tiers, en particulier des pays en voie de développement, et qu'elles permettent notamment aux pays en voie de développement de s'accorder réciproquement des concessions dont ils ne feraient pas bénéficier les pays développés, eu égard à la nécessité de répondre, pendant une période de transition, aux exigences de l'intensification des échanges de biens et de services entre les pays en voie de développement [248]. »

A sa deuxième session, la Conférence de la CNUCED a adopté sans opposition une Déclaration concertée relative à l'expansion des échanges, à la coopération économique et à l'intégration régionale entre pays en voie de développement, ainsi qu'une Déclaration d'intention des pays en voie de développement, une Déclaration de soutien par les pays développés à économie de marché, et une Déclaration d'appui de la part des pays socialistes d'Europe orientale [249]. La Déclaration concertée reconnaissait l'importance de l'expansion des échanges et de l'intégration économique entre pays en voie de développement pour la promotion de l'industrialisation et de la croissance économique de ces pays, les difficultés particulières inhérentes à une entreprise de ce genre, et la nécessité d'aider les pays en voie de développement à surmonter ces

[244] *Ibid.*, p. 23.

[245] Voir *Le développement des échanges et l'intégration économique entre pays en voie de développement : rapport du secrétariat de la CNUCED* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 67.II.D.27), chap. II.

[246] Voir *Actes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement*, vol. I, *Acte final et rapport* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.II.B.11), p. 23.

[247] *Ibid.*, p. 35.

[248] *Ibid.*, p. 47.

[249] *Ibid., deuxième session*, vol. I [et Corr.1 et 5 et Add.1 et 2], *Rapport et annexes* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.II.D.14), p. 55 à 57.

difficultés par une action internationale sous forme de mesures de nature financière et technique. Les pays développés à économie de marché se sont déclarés, « en général, prêts à soutenir les initiatives prises par les pays en voie de développement pour augmenter leurs échanges et renforcer leur coopération économique [250] ». Plus particulièrement, ils se sont déclarés « prêts, après examen et consultation dans un cadre international approprié, à appuyer des arrangements commerciaux particuliers entre pays en voie de développement [...]. Cet appui pourrait se traduire par l'acceptation de dérogations aux obligations commerciales internationales en vigueur, y compris des renonciations appropriées à leur droit au traitement de la nation la plus favorisée [251]. »

Tant les recommandations de la première session de la Conférence que la Déclaration concertée adoptée à la deuxième session sembleraient indiquer que les concessions faites en faveur des échanges entre pays en voie de développement ne devraient pas être soumises à la clause de la nation la plus favorisée comme celles que se font entre eux les pays développés à économie de marché. S'agissant de promouvoir les échanges entre pays en voie de développement, on tolérerait des dérogations à la clause de la nation la plus favorisée, même si les concessions tarifaires (ou non tarifaires) discriminatoires qu'elles entraîneraient étaient inférieures à celles que comporte une union douanière ou une zone de libre-échange au sens plein, telles qu'elles sont définies à l'article XXIV de l'Accord général du GATT.

Mais on ne voit pas bien dans quelle mesure des pays en voie de développement peuvent appliquer un traitement discriminatoire à l'égard d'autres pays en voie de développement. Pour répondre à cette question, il faudrait faire une distinction entre les réductions tarifaires préférentielles liées à un plan d'intégration régional et celles qui sont accordées indépendamment d'un plan de ce genre. Font partie des premières les réductions tarifaires consenties dans le cadre du Marché commun de l'Amérique centrale, de l'Association latino-américaine de libre-échange, de l'Union douanière économique de l'Afrique de l'Ouest, de l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale, du Marché commun arabe, du Plan d'intégration du Maghreb, etc. Les pays participant à ces plans peuvent s'accorder mutuellement des concessions tarifaires ou non tarifaires que ne peuvent demander les pays non participants, qu'ils soient en voie de développement ou développés. On part ici de l'hypothèse que les concessions tarifaires en question aboutiront en fin de compte à une intégration régionale complète et que leur extension à des pays non membres pourrait compromettre cet objectif, à moins que ces pays ne soient désireux et en mesure de devenir membres, avec les mêmes droits et les mêmes obligations. La situation est différente si des concessions tarifaires sont consenties à des pays en voie de développement qui ne font pas partie d'un plan d'intégration régionale et sont peu susceptibles d'y participer. L'Accord tripartite entre l'Inde, la République arabe unie et la Yougoslavie [252] en est un exemple. Selon l'esprit, sinon la lettre, des recommandations de la CNUCED, ces concessions tarifaires devraient être accessibles à d'autres pays en voie de développement. En fait, aux termes de l'article IX de l'Accord tripartite, cet accord est ouvert à l'adhésion d'autres pays en voie de développement « sur la base de l'avantage mutuel ». Mais il est important de constater que l'octroi de concessions tarifaires à d'autres pays en voie de développement n'est pas consenti en application de la clause inconditionnelle de la nation la plus favorisée. Les pays tiers en voie de développement désireux de bénéficier de ces concessions devraient être en mesure d'offrir des concessions mutuelles, sans quoi ils se trouveraient placés dans une situation plus favorable que les membres originaires, qui ont échangé entre eux des concessions tarifaires. Autrement dit, les concessions tarifaires consenties en dehors d'un plan d'intégration par un pays en voie de développement à un autre ne devraient être applicables à des pays tiers en voie de développement que dans la mesure où l'exigerait la clause *conditionnelle* de la nation la plus favorisée.

S'il est vrai que les pays en voie de développement peuvent appliquer des mesures discriminatoires à leur avantage réciproque dans le cadre ou en dehors d'un plan d'intégration, il est douteux qu'ils puissent le faire à l'avantage d'un pays développé ou d'un groupe de pays développés. Cette interprétation paraît découler des recommandations de la CNUCED concernant les arrangements préférentiels conclus entre certains pays développés et certains pays en voie de développement (y compris les préférences inverses dont bénéficie la Communauté économique européenne sur les marchés des pays associés). Comme il a été dit déjà, on part de l'hypothèse que ces arrangements préférentiels sont destinés à être progressivement éliminés. Le fait que la CNUCED n'est pas en faveur des arrangements commerciaux en vigueur impliquant un traitement discriminatoire des différents groupes de pays développés semblerait militer contre la conclusion de nouveaux arrangements de ce genre. Il convient, en outre, de noter que les pays en voie de développement qui accordent des préférences inverses à certains pays développés sont appelés à étendre le même traitement privilégié à d'autres pays en voie de développement. Aux termes de la recommandation A.II.5 de la CNUCED : « Les pays en voie de développement devraient s'octroyer mutuellement, en matière de commerce des produits primaires, le traitement le plus avantageux qu'ils accordent aux pays développés [253]. »

ANNEXE II

Extraits de rapports du Groupe spécial de la CEE pour l'étude des problèmes du commerce entre l'Est et l'Ouest

RAPPORT DE 1963 [254]

Application de la clause de la nation la plus favorisée et problèmes touchant la réciprocité effective — point 5

Au titre du point 5 de l'ordre du jour, les experts ont examiné l'application de la clause de la nation la plus favorisée et du principe du traitement non discriminatoire dans les différents systèmes économiques ainsi que les problèmes touchant la réciprocité effective des obligations dans ces différents systèmes. Ils ont échangé des vues sur le sens et l'interprétation juridiques des engagements découlant de la clause de la nation la plus favorisée, ainsi que sur l'exécution pratique de ces engagements dans les pays à économie planifiée, d'une part, et dans les pays à économie de marché, de l'autre.

Selon les experts des pays à économie de marché, les engagements pris entre ces pays d'appliquer la clause de la nation la plus favorisée figurent dans des accords bilatéraux et dans des accords multilatéraux, principalement celui du GATT. Ces engagements, lorsqu'ils sont inscrits dans des accords bilatéraux, s'appliquent généralement aux tarifs douaniers et autres règlements. Dans le cadre du GATT, l'obligation s'étend pratiquement à presque toutes les décisions gouvernementales qui peuvent affecter la concurrence entre la production nationale et les importations. D'après les dispositions de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, les parties contractantes sont tenues de s'appliquer les unes

[250] *Ibid.*, p. 57.

[251] *Ibid.*

[252] Inde, République arabe unie et Yougoslavie : Accord en vue de l'expansion du commerce et de la coopération économique, signé à New Delhi le 23 décembre 1967. Voir *Indian Trade Journal* du 3 janvier 1968. Le texte anglais de l'accord figure aussi dans *International Legal Materials : Current Documents*, Washington (D.C.), American Society of International Law, 1968, vol. VII (juillet 1968).

[253] *Actes de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement*, vol. I, *Acte final et rapport* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 64.II.B.11), p. 35.

[254] Rapport préliminaire du Groupe spécial à la douzième session du Comité (de la CEE) pour le développement du commerce (document TRADE/140), par. 16 à 26.

aux autres non seulement la clause de la nation la plus favorisée, mais encore le « traitement national » en ce qui concerne les impositions, les taxes de transport et certains autres règlements. Il existe certaines exceptions admises aux obligations définies dans l'Accord du GATT : les unions douanières et les zones de libre-échange, les achats des entreprises d'État pour leur propre compte, certaines préférences traditionnelles concernant le Commonwealth, la zone franc, etc. Dans les cas où la protection douanière est faible et où il n'existe pas d'autres restrictions aux importations, la clause de la nation la plus favorisée donne aux producteurs étrangers la possibilité d'entrer en concurrence dans des conditions favorables non seulement avec d'autres producteurs étrangers, mais aussi avec les producteurs locaux.

Selon les experts des pays à économie planifiée, la clause de la nation la plus favorisée appliquée sans conditions est un rouage essentiel des relations commerciales internationales. Cette clause comporte le traitement non discriminatoire concernant non seulement les tarifs douaniers, mais aussi les autres facilités commerciales prévues normalement dans les accords de commerce existants. Dans quelques accords, les exceptions à la règle sont reconnues comme justifiées pour les unions douanières, le trafic frontalier et les échanges entre pays voisins, etc., mais leur caractère exceptionnel doit faire l'objet d'un accord exprès. Si des questions surgissent concernant l'application détaillée du principe de la nation la plus favorisée ou des exceptions à ce principe, elles devraient être réglées par voie de négociation entre les États intéressés.

Dans les relations entre les pays à économie de marché et les pays à économie planifiée, l'engagement d'accorder le traitement de la nation la plus favorisée a été l'une des clauses traditionnellement insérées dans les accords commerciaux bilatéraux conclus entre ces deux groupes de pays, et les engagements de ce genre sont souvent restés longtemps en vigueur.

La discussion sur ce point a mis en évidence deux problèmes :

a) Le problème général de l'importance que présente l'application de la clause de la nation la plus favorisée dans les relations entre pays ayant des régimes économiques différents ; et

b) Le problème spécial de l'application de cette clause par certains pays de l'Europe occidentale en rapport avec leur admission dans la Communauté économique européenne ou l'AELE.

En ce qui concerne la question générale de l'importance de la clause de la nation la plus favorisée, qui affecte les relations commerciales entre pays ayant des systèmes économiques différents, des experts de pays à économie de marché ont fait observer qu'en raison des différences entre ces systèmes il est difficile de définir de façon pratique et de vérifier la manière dont sont appliqués, dans les pays à économie planifiée, les engagements contractés en ce qui concerne le traitement de la nation la plus favorisée ; ils ont également déclaré que certaines dispositions des accords bilatéraux de commerce et de paiement peuvent aboutir à des pratiques difficilement conciliables avec la clause de la nation la plus favorisée.

Des experts de pays à économie planifiée ont répondu qu'il n'y avait pas de difficulté à appliquer la clause de la nation la plus favorisée dans ces pays et qu'il n'était pas difficile non plus de vérifier que des avantages réels sont concédés aux exportateurs de pays à économie de marché du fait de l'application de cette clause : les entreprises de commerce extérieur sont des organismes autonomes tenus, aux termes de la loi et de la réglementation douanière, de mener leurs opérations selon des considérations commerciales ; les plans en matière de politique d'importation ne font aucune discrimination entre les fournisseurs étrangers et tiennent compte des disponibilités et des prix des marchandises qui peuvent être importées. Les experts ont également dit que les contingents et les prévisions quantitatives indiqués dans les accords bilatéraux de commerce et de paiement ne signifient pas que les transactions du commerce extérieur se feront dans des conditions autres que celles de la concurrence ; ces dispositions des accords bilatéraux n'ont aucun caractère discriminatoire et n'ont jamais été considérées comme entraînant des pratiques incompatibles avec l'application de la clause de la nation la plus favorisée. Les experts des pays à économie planifiée ont également fait observer que l'application à leurs pays de restrictions quantitatives et de tarifs douaniers discriminatoires par certains pays à économie de marché était incompatible avec la clause de la nation la plus favorisée, et que ces pratiques avaient lieu en dépit des dispositions des accords bilatéraux et, en ce qui concerne la Tchécoslovaquie, en dépit des dispositions de l'Accord du GATT.

Les experts des pays à économie planifiée ont déclaré qu'un certain nombre de pays de l'Europe occidentale qui, en vertu d'accords bilatéraux, s'étaient engagés à appliquer aux pays à économie planifiée le traitement de la nation la plus favorisée en matière de tarifs douaniers avaient enfreint ces engagements d'une manière injustifiable du fait de leur admission dans la Communauté économique européenne et l'AELE, entravant ainsi le développement normal du commerce Est-Ouest. L'argument selon lequel la Communauté, en tant qu'union douanière, n'est pas visée par la clause de la nation la plus favorisée, ne saurait être admis, étant donné que la Communauté ne peut être considérée, ni dans le fond ni dans la forme, comme une union douanière. Quant à la politique commerciale commune pratiquée par les pays membres de la Communauté à l'égard des pays tiers, les experts des pays à économie planifiée ont signalé qu'elle prévoyait sur quelques points un traitement discriminatoire à l'égard de ces pays. Les propositions concernant l'ouverture de négociations bilatérales en matière tarifaire qu'un certain nombre de pays à économie planifiée ont faites à quelques pays de l'Europe occidentale pour tenir compte des considérations exposées ci-dessus ont pour but de favoriser le développement des échanges avec ces pays sur la base d'avantages mutuels et sans discrimination.

Les experts des pays à économie de marché ont déclaré que les unions douanières et les zones de libre-échange forment des exceptions de plein droit à la clause, sur la base du droit international coutumier ou du droit conventionnel multilatéral (notamment l'Accord du GATT) et bilatéral (nombreux traités, et par exemple l'accord commercial franco-soviétique, qui prévoit l'exception des unions douanières). Cette exception s'applique évidemment aux mesures nécessaires à la réalisation de ces unions ou zones, car le contraire reviendrait en pratique à en empêcher la formation puisque celle-ci comporte quasi nécessairement une période de transition. En conséquence, les pays membres de la Communauté économique européenne et de l'AELE ne sont pas juridiquement tenus d'étendre aux pays tiers auxquels ils octroient le traitement de la nation la plus favorisée le régime particulier appliqué entre pays signataires des Traités de Rome et de Stockholm. Les experts des pays à économie de marché ont fait observer que, au cas où des jugements sur la légitimité de l'exception à la clause en faveur des unions douanières ou des zones de libre-échange seraient portés de façon discriminatoire selon les pays formant ces groupements, cela constituerait une infraction particulière au traitement de la nation la plus favorisée. Ils ont noté avec intérêt la proposition de régler ces divergences de vues par voie de négociations entre États. L'expert français a remarqué toutefois que, dans le cas de pays membres de la Communauté économique européenne, une négociation, pour être couronnée de succès, doit tenir compte des transferts de compétence intervenus, notamment en matière tarifaire, du plan national au plan communautaire. De plus, il a déclaré qu'à son avis le régime qui pourrait être prévu par la Communauté pour des importations en provenance de pays à économie planifiée serait dicté par les particularités de ce commerce et non par la préoccupation d'appliquer à ces pays un régime moins favorable qu'aux autres pays tiers.

A la suite de cet échange de vues, l'opinion générale s'est dégagée selon laquelle il y avait intérêt, à l'heure actuelle, non pas tant à discuter de la définition théorique de la clause de la nation la plus favorisée et de son application au commerce entre pays à systèmes économiques différents qu'à aborder le problème sous

un angle réaliste et pratique. Les experts se sont accordés à reconnaître que l'objectif général devrait être de parvenir à équilibrer les avantages mutuels de façon équitable et à intensifier les échanges effectués en application de la clause de la nation la plus favorisée. A cette fin, il serait utile de mettre au point une technique d'équivalence pour négocier des concessions multilatérales sérieuses et équilibrées sur la base d'une véritable réciprocité entre pays ayant des systèmes économiques différents. Les experts ont décidé que devrait avoir lieu à une date ultérieure un examen commun des difficultés pratiques inhérentes à l'application de la clause de la nation la plus favorisée; cet examen devrait porter essentiellement sur les principaux obstacles à l'expansion du commerce et sur les moyens de poser les bases de négociations en vue de lever les obstacles qui entravent les échanges, autant qu'il est possible de le faire dans les conditions actuelles.

Le Groupe spécial a examiné également le problème de la réciprocité effective des transactions et des obligations commerciales de pays ayant des systèmes économiques différents. Bien que les éxperts aient compris et interprété cette notion de façon quelque peu différente — ceux des pays à économie planifiée pensant qu'il s'agit d'échanges effectués dans des conditions d'égalité et d'avantages mutuels, alors que ceux des pays à économie de marché estimaient que cette notion comporte également l'équivalence de fait des avantages reçus et des obligations contractées de part et d'autre —, ils se sont mis d'accord sur les points suivants :

a) Le but à atteindre devrait être d'obtenir la réciprocité effective des avantages par des méthodes réalistes et pratiques qui permettent d'aborder ce problème au cours de négociations intergouvernementales ainsi que dans des échanges de vues au sein de la CEE ou d'autres organismes appropriés;

b) La réciprocité effective des avantages devrait être évaluée sous forme de résultats concrets et comparables — par exemple l'augmentation du volume et l'élargissement de la composition des échanges entre pays à systèmes économiques différents — qui donneraient satisfaction aux partenaires commerciaux et serviraient de base à un nouveau développement équilibré des transactions à long terme;

c) Si importantes que soient en elles-mêmes les obligations mutuelles concernant l'application du traitement de la nation la plus favorisée, la non-discrimination en matière de tarifs douaniers, les restrictions quantitatives, le régime des licences, etc., leur acceptation ne conduira pas nécessairement au développement souhaité des échanges commerciaux. A cet égard, il paraît utile que ces obligations soient, si possible, assorties d'engagements mutuels concrets des partenaires commerciaux ayant pour objet d'augmenter au maximum le volume des importations et d'élargir leur composition (en liant cette opération à une augmentation correspondante des exportations). En s'efforçant de provoquer une expansion du commerce, il est nécessaire de tenir dûment compte de la nécessité d'assurer une continuité et une stabilité suffisantes dans la structure et la composition des échanges.

Les experts des pays à économie planifiée ont été d'avis que les meilleurs moyens d'atteindre les objectifs mentionnés ci-dessus seraient l'application réciproque du traitement de la nation la plus favorisée, la suppression des obstacles de caractère discriminatoire aux échanges, la conclusion d'accords commerciaux à long terme et l'assouplissement des systèmes de paiement.

Les experts ont reconnu que, compte dûment tenu des considérations de sécurité et des intérêts commerciaux à sauvegarder, un échange d'informations plus suivies et plus détaillées relatives aux critères et méthodes utilisés pour la préparation de programmes nationaux et régionaux concernant le commerce extérieur ainsi qu'aux politiques et pratiques suivies en matière de commerce extérieur et de marchés pourrait faciliter grandement les relations commerciales entre pays ayant des régimes économiques différents.

Rapport de 1964 [255]

Difficultés pratiques inhérentes à l'application de la clause de la nation la plus favorisée — point 3

6. Les experts ont fondé leurs travaux sur la décision qui avait été prise à la première session de procéder « à un examen commun des difficultés pratiques inhérentes à l'application de la clause de la nation la plus favorisée » et de faire porter cet examen « essentiellement sur les principaux obstacles à l'expansion du commerce et sur les moyens de poser les bases de négociations en vue de lever les obstacles qui entravent les échanges, autant qu'il est possible de le faire dans les conditions actuelles ». Aussi ont-ils étudié les problèmes suivants, que posent les échanges entre les pays à systèmes économiques et sociaux différents participant aux travaux de la CEE :

A. — *Restrictions quantitatives et autres*

Les experts des pays à économie de marché ont fait remarquer que les restrictions quantitatives que ces pays appliquent aux importations en provenance des pays à économie planifiée constituent un minimum de contrôle que les pays à économie de marché conservent encore dans leurs échanges avec les pays à économie planifiée. Les milieux d'affaires des pays à économie de marché craignent, par exemple, que les exportations des pays à économie planifiée ne désorganisent dans certains cas les marchés, étant donné surtout qu'il n'est pas possible d'appliquer à ces exportations les mêmes critères de prix que ceux qui s'appliquent aux exportations des pays à économie de marché.

En outre, les experts des pays à économie de marché ont souligné que la suppression des restrictions quantitatives imposées par leurs pays respectifs ouvrirait immédiatement leurs marchés aux importations en provenance des pays à économie planifiée, puisque ces pays seraient capables à la fois de concurrencer les importations en provenance d'autres pays et — sous réserve seulement, en règle générale, des droits de douane applicables — les produits nationaux des pays importateurs.

De leur côté, les experts des pays à économie planifiée ont fait remarquer que ces restrictions ont pour effet immédiat de gêner les exportations des pays appartenant à l'un des systèmes économiques vers les pays appartenant à l'autre système, et ils ont indiqué que les restrictions aux importations introduisent dans les échanges des éléments d'incertitude qui ne favorisent ni les plans de production à des fins d'exportation vers les marchés visés, ni les plans d'importation en provenance de ces marchés.

Les experts des pays à économie planifiée ont fait valoir aussi que les exportations des pays à économie planifiée ne pouvaient désorganiser les marchés de leurs partenaires commerciaux, étant donné que dans leur commerce sur ces marchés ils tiennent compte des prix mondiaux.

Aux observations des experts des pays à économie de marché selon lesquelles les pays à économie planifiée pourraient concurrencer les industries nationales des pays à économie de marché, les experts des pays à économie planifiée ont répondu qu'il était loisible aux pays à économie de marché de tirer pleinement parti des possibilités offertes par la division internationale du travail.

Des experts appartenant à des pays à économie de marché ont fait observer en outre qu'à leur avis, dans le cas où des tarifs douaniers différents sont appliqués à l'égard de pays à économie planifiée, l'abaissement de ces tarifs au niveau de ceux qui correspondent au traitement de la nation la plus favorisée pose un problème analogue, à savoir : comment parvenir à des avantages mutuels par des facilités équivalentes d'accès aux marchés. Les experts des pays à économie planifiée ont indiqué que cette question avait été examinée pendant la première session du Groupe

[255] Rapport du Groupe spécial à la vingtième session de la Commission économique pour l'Europe (document TRADE/162), par. 6 et 7.

spécial et qu'ils avaient fait connaître leur position à cet égard [256]. Ils ont, en outre, répété qu'à leur avis le fait pour les pays à économie de marché d'accorder aux pays à économie planifiée le régime correspondant au traitement de la nation la plus favorisée ne doit être lié à aucune concession ou obligation supplémentaire.

B. — *Plus de stabilité*

Il a été reconnu d'une façon générale que la souplesse est importante pour l'expansion des échanges, mais que plus de stabilité serait souhaitable dans les relations commerciales entre pays à systèmes économiques différents. Cette stabilité devrait être fondée sur la réciprocité et elle devrait assurer la continuité des relations commerciales. Elle renforcerait la confiance entre les partenaires commerciaux et augmenterait l'intérêt qu'ils portent au développement de leurs relations économiques sur la base d'une division internationale du travail rationnelle. A cet effet, il pourrait être utile de procéder à un échange réciproque d'informations, ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 7, B, iii, ci-après. Il a été reconnu, d'autre part, que les ententes à long terme sur les conditions fondamentales des échanges commerciaux pourraient utilement promouvoir la stabilité des relations commerciales.

C. — *Vérification*

Quant à l'application de la clause de la nation la plus favorisée, on a fait remarquer qu'il était nécessaire de pouvoir, dans une mesure raisonnable, vérifier que le même traitement est effectivement accordé à tous les coéchangistes, et que cela pourrait exiger des consultations et des procédures systématiques d'examen des problèmes précis qui pourraient se poser touchant cette égalité de traitement. Les experts des pays à économie de marché ont indiqué que, dans un certain nombre de ces derniers pays, les résultats des appels à la concurrence sont annoncés, ce qui permet aux fournisseurs intéressés de connaître les conditions des marchés qui ont été adjugés. De leur côté, les experts des pays à économie planifiée ont indiqué que, dans leurs pays, les raisons des choix opérés par les organismes du commerce extérieur sont portées à la connaissance des parties intéressées.

D. — *Équilibre qualitatif*

Il a été souligné que les gouvernements, à quelque système économique qu'ils appartiennent, se préoccupent de la composition par produits de leurs échanges et souhaitent que ces échanges correspondent à leurs besoins, à leurs possibilités et à leurs intérêts nationaux. De ce point de vue, nombre de gouvernements s'efforcent actuellement d'assurer un équilibre aussi bien qualitatif que quantitatif de leur commerce extérieur.

E. — *Consultations multilatérales*

Il a été indiqué que les négociations et études commerciales bilatérales avaient été utiles, mais qu'il semblait y avoir un besoin de procéder de façon suivie à des consultations multilatérales sur les politiques et les pratiques commerciales, afin de préciser et de lever les obstacles qui entravent les échanges entre pays à systèmes économiques différents.

7. Les paragraphes ci-après exposent les opinions exprimées au cours du débat et le consensus réalisé sur certains points :

A. — L'accord réalisé à la première session a été réaffirmé, à savoir « que l'objectif général devrait être de parvenir à équilibrer les avantages mutuels de façon équitable et à intensifier les échanges effectués en application de la clause de la nation la plus favorisée ». A été réaffirmé également l'accord réalisé à la première session et selon lequel « la réciprocité effective des avantages devrait être évaluée sous forme de résultats concrets et comparables » et assortie « d'engagements mutuels concrets des partenaires commerciaux ayant pour objet d'augmenter au maximum le volume des importations et d'élargir leur composition (en liant cette opération à une augmentation correspondante des exportations) ».

B. — Dans les efforts qu'ils tenteront pour développer encore le commerce entre pays ayant des systèmes économiques différents et participant aux travaux de la CEE, les gouvernements des pays participant aux travaux de la CEE pourraient, en conformité avec ces objectifs, s'entendre afin :

i) Que les pays à économie de marché éliminent les restrictions quantitatives qui limitent les importations en provenance des pays de la CEE à économie planifiée. A cet égard, des experts des pays à économie de marché ont fait des suggestions tendant à une libéralisation progressive des importations de la part de ces pays, sous réserve que ces mesures soient assorties de certaines sauvegardes pour protéger l'économie des pays importateurs contre les effets éventuellement fâcheux de ces mesures de libéralisation. Commentant ces suggestions, des experts des pays à économie planifiée ont exprimé l'avis que le problème des sauvegardes devrait être maintenu distinct de la question de l'octroi du traitement de la nation la plus favorisée. A leur avis, la libéralisation des échanges ne signifie rien d'autre que le retour aux conditions normales du commerce et ne saurait, par conséquent, entraîner aucune obligation de la part des pays à économie planifiée. La question des obligations ou des garanties ne pourrait être prise en considération que si les conditions de réciprocité étaient respectées.

ii) Que les pays à économie planifiée confirment leur volonté de persévérer dans leurs efforts à l'effet d'éviter les perturbations de prix sur le marché intérieur des pays à économie de marché et que ceux-ci, de leur côté, confirment qu'ils ont effectivement la volonté de continuer à faire en sorte que rien ne puisse gêner l'expansion régulière des marchés d'exportation des pays à économie planifiée. En cas de difficultés touchant les pratiques commerciales à cet égard, il pourrait être institué une procédure, acceptable pour les parties intéressées, de consultations bilatérales ou multilatérales.

iii) Que, dans l'intérêt de la stabilité des échanges, soient conclues des ententes à long terme sur les conditions fondamentales des échanges réciproquement satisfaisantes et propres à éviter l'adoption de mesures portant préjudice aux intérêts commerciaux des coéchangistes sans consultations appropriées. A cette fin, on pourrait, dans la mesure du possible, organiser des échanges mutuellement avantageux de renseignements sur les politiques, les plans et les prévisions économiques, et notamment sur les incidences de ces politiques, plans et prévisions sur le commerce extérieur.

iv) Que soient examinés périodiquement les effets des décisions susmentionnées, de manière à déterminer si elles contribuent effectivement à provoquer, à la satisfaction mutuelle des partenaires commerciaux, l'accroissement du commerce global au rythme souhaité et dans une gamme de produits qui leur conviennent. Cet examen serait effectué selon une procédure multilatérale appropriée, dans le cadre du Comité de la CEE pour le développement du commerce, aussi bien que sur le plan bilatéral.

v) Que des mesures appropriées soient prises en commun dans le sens indiqué ci-dessus, ainsi que par d'autres moyens appropriés, pour accroître le volume global du commerce entre pays ayant des systèmes économiques et sociaux différents, qui a certes progressé à un taux assez élevé au cours des dernières années, mais reste relativement faible et pourrait manifestement être accru encore.

[256] Voir document TRADE/140, par. 12.

ANNEXE III

Liste des organisations et institutions auxquelles a été adressée la lettre circulaire du Secrétaire général

Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED)
Commission économique pour l'Afrique (CEA)
Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient (CEAEO)
Commission économique pour l'Europe (CEE)
Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL)
Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA)
Organisation internationale du Travail (OIT)
Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO)
Organisation mondiale de la santé (OMS)
Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD)
Société financière internationale (SFI)
Association internationale de développement (IDA)
Fonds monétaire international (FMI)
Organisation de l'aviation civile internationale (OACI)
Union postale universelle (UPU)
Union internationale des télécommunications (UIT)
Organisation météorologique mondiale (OMM)
Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI)
Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT)
Bureaux internationaux réunis pour la protection de la propriété intellectuelle (BIRPI)
Organisation commune africaine et malgache (OCAM)
Conseil de l'Europe
Ligue des États arabes
Organisation de l'unité africaine (OUA)
Organisation des États d'Amérique centrale (ODECA)
Organisation des États américains (OEA)
Union économique Benelux
Union douanière et économique de l'Afrique centrale (UDEAC)
Conseil d'aide économique mutuelle (CAEM)
Conseil de coopération douanière (CCD)
Communauté économique européenne
Association européenne de libre-échange (AELE)
Traité général d'intégration économique de l'Amérique centrale
Association latino-américaine de libre-échange (ALALE)
Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)

COOPÉRATION AVEC D'AUTRES ORGANISMES

[Point 6 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/234

Rapport sur les travaux de la onzième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique, par M. Nikolaï A. Ouchakov, observateur de la Commission

[Texte original en anglais et en russe]
[11 mai 1970]

1. Conformément à la décision prise par la Commission du droit international à sa vingt et unième session [1], j'ai eu l'honneur d'assister en qualité d'observateur de la Commission à la onzième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique, qui s'est tenue à Accra (Ghana) du 19 au 29 janvier 1970.

2. Il m'est particulièrement agréable de dire que, comme le montre l'ensemble des travaux de sa onzième session, le Comité attache une très grande importance au maintien et au développement des relations fructueuses qui se sont si heureusement établies entre la Commission et lui, dans leur intérêt mutuel et à leur satisfaction réciproque.

3. Les délégations des États membres suivants ont pris part aux travaux de la onzième session : Ceylan, Ghana, Inde, Indonésie, Irak, Japon, Jordanie, Nigéria, Pakistan et République arabe unie. Y ont participé aussi les délégations de deux États associés : les Philippines et la République de Corée [2].

4. A la séance inaugurale, il a été donné lecture du message spécial adressé par le général Afrifa, président de la Commission présidentielle du Ghana, message dans lequel il soulignait que les pays asiatiques et africains avaient de nombreux problèmes communs et que le Comité juridique consultatif africano-asiatique était un organe qui se prêtait à l'examen de ces problèmes, son but étant d'harmoniser les vues des États membres sur les problèmes juridiques importants [3].

5. M. Adade, Attorney-General et ministre de la justice du Ghana, a aussi pris la parole à la séance inaugurale. Il a évoqué l'importance des problèmes inscrits à l'ordre du jour de la session du Comité et formulé des vœux pour le succès de ses travaux.

6. Les chefs de la délégation ghanéenne (M. Adade) et de la délégation nigériane (M. Shitta-Bey) ont été élus respectivement président et vice-président.

7. M. B. Sen, secrétaire permanent du Comité, a rempli les fonctions de secrétaire; il a été réélu à ce poste pour les deux années suivantes.

8. A sa 1re séance, le Comité a adopté l'ordre du jour suivant pour la session.

I. — Questions administratives et questions d'organisation :
   1. Adoption de l'ordre du jour
   2. Élection du président et du vice-président
   3. Élection du secrétaire pour la période 1970-1972
   4. Admission d'observateurs
   5. Examen du rapport du Secrétaire
   6. Examen des rapports des observateurs envoyés par le Comité à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités et à la vingt et unième session de la Commission du droit international
   7. Dates et lieu de la douzième session

II. — Questions découlant des travaux de la Commission du droit international, examinées en application de l'alinéa *a* de l'article 3 des statuts :
   Succession d'États (pour examen préliminaire)

III. — Questions soumises au Comité par les gouvernements des pays participants en vertu de l'alinéa *b* de l'article 3 des statuts :
   1. Droits des réfugiés (nouvel examen du rapport

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 245, doc. A/7610/Rev.1, par. 97.

[2] Voir ci-après annexe I.

[3] Pour le texte du message, voir annexe II.

du Comité sur les droits des réfugiés adopté à la huitième session du Comité, compte tenu de l'évolution de la situation depuis lors — question proposée à l'origine par le Gouvernement de la République arabe unie et proposée pour nouvel examen par le Gouvernement du Pakistan)

2. Droit des fleuves internationaux (question proposée par les Gouvernements de l'Irak et du Pakistan)

IV. — Questions examinées par le Comité en application de l'alinéa *c* de l'article 3 des statuts :

1. Vente internationale des objets mobiliers corporels (question examinée par le Comité sur la proposition du Gouvernement de l'Inde)
2. Réglementation internationale des transports maritimes (pour examen préliminaire)

9. En dehors des questions administratives et d'organisation, le Comité s'est attaché principalement au cours de la session à l'étude de trois des points énumérés ci-dessus : droits des réfugiés, vente internationale des objets mobiliers corporels, et droit des fleuves internationaux. Faute de temps, le Comité n'a pas examiné les points relatifs à la succession d'États et à la réglementation internationale des transports maritimes.

Droits des réfugiés

10. A sa huitième session, tenue à Bangkok en 1966, le Comité a adopté les « Principes relatifs au traitement des réfugiés » qu'il avait élaborés [4]. Sur la proposition du Gouvernement pakistanais, le Comité a procédé à un nouvel examen de cette question en tenant compte de l'évolution de la situation. Au terme d'un débat particulièrement long et fort utile, le Comité a approuvé un « Additif aux principes relatifs au traitement des réfugiés » [5].

11. Comme il est indiqué dans le préambule de l'additif, les principes approuvés à Bangkok ont trait à ce qu'on pourrait appeler les réfugiés politiques privés de la protection de leur gouvernement. L'additif, lui, traite d'autres catégories de réfugiés ou de personnes déplacées.

12. En même temps, le Comité a adopté une résolution disposant que la question des droits des réfugiés serait inscrite à l'ordre du jour de sa prochaine session, en vue d'un nouvel examen au regard des instruments internationaux pertinents, notamment : Protocole relatif au statut des réfugiés, adopté par l'Assemblée générale des Nations Unies le 16 décembre 1966 [6]; recommandations formulées par la Conférence sur les problèmes des réfugiés africains, réunie à Addis-Abeba en octobre 1967 par l'OUA (Organisation de l'unité africaine); et Convention de l'OUA régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, adoptée le 10 septembre 1969 à la sixième session ordinaire de la Réunion des chefs d'État et de gouvernement, tenue à Addis-Abeba [7].

Vente internationale des objets mobiliers corporels

13. Il a été procédé au cours de la session à un examen complet, fort utile, de la question de la vente internationale des objets mobiliers corporels. A la suite de cet examen, le Comité a approuvé un rapport spécial sur la question et décidé d'en poursuivre l'étude à l'avenir.

Droit des fleuves internationaux

14. Le Comité a prêté une grande attention à la question des fleuves internationaux, dont l'examen avait commencé à la dixième session. Au cours du débat, il y a eu un échange de vues sur la base qu'il convenait d'adopter pour l'élaboration de règles régissant l'utilisation des fleuves internationaux, et, en particulier, sur l'opportunité d'adopter les « règles d'Helsinki », que l'International Law Association avait retenues comme base de ce travail en 1966 [8].

15. Le Comité a décidé de transmettre les documents pertinents pour étude aux gouvernements des États membres et de poursuivre l'examen de la question à sa douzième session.

16. Le secrétariat du Comité avait préparé pour la session des études extrêmement complètes sur les questions des droits des réfugiés, du droit des fleuves internationaux et de la vente internationale des objets mobiliers corporels. Ces études, très approfondies et d'une très haute qualité, réunissaient la documentation la plus importante existant sur ces sujets. L'excellence de ce travail mérite sincèrement l'admiration.

17. En conclusion, j'aimerais exprimer au Président et au Secrétaire du Comité mes très vifs remerciements pour l'accueil cordial que j'ai reçu et pour la grande courtoisie qu'ils ont manifestée, à travers moi, à la Commission.

---

[4] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 367, doc. A/CN.4/197, annexe B.

[5] Pour le texte de l'additif, voir ci-après annexe III.

[6] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 606, p. 268.

[7] Document CM/267/Rev.1 de l'OUA.

[8] International Law Association, *Report of the Fifty-Second Conference, held at Helsinki*, Londres, International Law Association, 1967, p. 484 à 532.

ANNEXES

ANNEXE I

Liste des délégués et des observateurs à la onzième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique

[*Non reproduite* *]

ANNEXE II

Message spécial du général A. A. Afrifa, président de la Commission présidentielle du Ghana

Au nom de mes collègues, les membres de la Commission présidentielle, du gouvernement et du peuple ghanéens, je suis très heureux de souhaiter la bienvenue aux distingués délégués, conseillers et observateurs venus assister à la onzième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique, que nous avons le privilège de recevoir ici.

L'Asie et l'Afrique partagent un héritage commun et ont de nombreux problèmes communs. Il va de soi que nous devrions donc nous rencontrer de temps en temps pour examiner ces problèmes communs et étudier de concert les solutions susceptibles d'y être apportées. Comme il faut trouver un cadre pour l'examen de ces problèmes, je me réjouis de l'existence du Comité juridique consultatif africano-asiatique, organe dont les réunions ont pour objet d'harmoniser les vues des États membres sur les problèmes juridiques importants.

Je remarque que de très importantes questions sont inscrites à l'ordre du jour de la présente session, tels les droits des réfugiés, le droit des fleuves internationaux, la vente internationale des objets mobiliers corporels et la réglementation internationale des transports maritimes. Dans beaucoup de pays asiatiques et africains, le problème des réfugiés est dû à l'agitation et aux bouleversements politiques qui ont accompagné la décolonisation et aux arrangements internationaux qui ont suivi. Il importe de sauvegarder les droits de ces malheureux réfugiés pour alléger des souffrances humaines. Toute contribution que la présente session pourrait apporter à la solution de ce problème servira donc grandement la cause de l'humanité.

L'utilisation des fleuves internationaux par les États riverains est aussi un sujet de mésentente internationale. Si vos délibérations pouvaient aboutir à la découverte de formules équitables permettant de résoudre les problèmes qui se posent, vous aurez grandement contribué à promouvoir la paix et la sécurité internationales.

Je suis heureux aussi de constater que la présente session s'oriente vers l'étude de sujets nouveaux comme la vente internationale des objets mobiliers corporels et la réglementation internationale des transports maritimes. En tant que pays producteurs fournissant la majeure partie des matières premières du commerce international, nous ne pouvons mieux protéger nos intérêts qu'en étudiant le cadre juridique à l'intérieur duquel nous vendons et transportons ces matières, afin de nous assurer une part équitable du produit du commerce mondial.

Nous espérons que la présente session, réunie au Ghana, parviendra à d'importantes décisions qui orienteront et éclaireront un monde déchiré par les conflits et indiqueront à l'humanité la voie de la paix et du progrès.

Nous vous souhaitons un très agréable séjour au Ghana.

* Pour la liste, voir la version miméographiée du présent document, annexe A.

ANNEXE III

Additif aux « principes relatifs au traitement des réfugiés » adopté par le Comité

*Attendu qu'*il apparaît au Comité, après plus ample examen, que les principes adoptés à sa huitième session, tenue à Bangkok en 1966[a], envisagent principalement le statut de ce qu'on peut appeler les réfugiés politiques qui ont été privés de la protection de leur gouvernement, et ne contiennent pas de dispositions suffisantes pour le cas d'autres réfugiés ou personnes déplacées.

Attendu que le Comité considère que ces autres réfugiés ou personnes déplacées devraient bénéficier d'une protection de même nature que celle qui est offerte par les articles IV et V de ces principes,

Le Comité, réuni à l'occasion de sa onzième session à Accra du 19 au 29 janvier 1970, *décide ce qui suit :*

1. Toute personne qui a quitté le lieu de sa résidence habituelle en raison d'une domination étrangère, d'une agression ou d'une occupation étrangères ou qui, se trouvant hors de ce lieu, désire y retourner mais en est empêchée par le gouvernement ou les autorités dont dépend le lieu de sa résidence habituelle, est en droit de retourner au lieu de sa résidence habituelle d'où elle a été déplacée ;

2. Le gouvernement ou les autorités dont dépend ce lieu de résidence habituelle ont donc le devoir de faciliter, par tous les moyens dont ils disposent, le retour de toutes les personnes mentionnées au paragraphe précédent et la restitution des biens leur appartenant ;

3. Les personnes à la charge de toutes les personnes mentionnées au paragraphe 1 ci-dessus jouissent aussi de ce droit naturel de rentrer dans leur pays, et ce retour doit leur être facilité comme il est indiqué ci-dessus ;

4. Les intéressés qui ne désirent pas rentrer dans leur pays ont droit à une indemnisation rapide et complète de la part du gouvernement ou des autorités dont dépend le lieu de leur résidence habituelle, dans des conditions qui seront fixées, à défaut d'accord entre les parties intéressées, par un organe international désigné ou institué à cet effet par le Secrétaire général des Nations Unies à la demande de l'une ou l'autre partie ;

5. Si le statut de réfugié est contesté à une personne par le gouvernement ou les autorités dont dépend le lieu de sa résidence habituelle ou si tout autre litige surgit, cette question sera aussi tranchée, à défaut d'accord entre les parties intéressées, par un organe international désigné ou institué de la manière indiquée au paragraphe 4 ci-dessus.

ANNEXE IV

Résolution XI (8) adoptée par le Comité

Le Comité,

Considérant que le Gouvernement de la République arabe unie, se référant à l'alinéa *b* de l'article 3 des statuts, a demandé au Comité d'examiner certaines questions relatives aux droits des réfugiés,

Considérant que le Gouvernement pakistanais a demandé au Comité de réexaminer à sa dixième session certains points de son rapport à ce sujet, demande qui a été appuyée par les Gouvernements de l'Irak, de la Jordanie et de la République arabe unie,

Considérant en outre qu'il a été impossible au Comité de procéder, à sa dixième session, à un examen détaillé des diverses pro-

[a] Voir ci-dessus note 4.

positions formulées et que, par sa résolution X (8), le Comité a prié le secrétariat d'inscrire la question intitulée « Droits des réfugiés » à l'ordre du jour de sa onzième session, en y englobant toutes les propositions faites à la dixième session par les délégations du Pakistan et de la Jordanie et, dans l'intervalle, pour faciliter les travaux du Comité, de préparer, en coopération avec le Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, une analyse détaillée des instruments et des recommandations ci-dessus mentionnés [a], comprenant en particulier :

i) Protocole relatif au statut des réfugiés, adopté par l'Assemblée générale le 16 décembre 1966 [b],

ii) Déclaration des Nations Unies sur l'asile territorial, adoptée par l'Assemblée générale le 14 décembre 1967 [c],

iii) Recommandations faites par la Conférence sur les problèmes des réfugiés africains, réunie à Addis-Abeba en octobre 1967 par l'Organisation de l'unité africaine,

iv) Convention de l'Organisation de l'unité africaine régissant les aspects propres aux problèmes des réfugiés en Afrique, adoptée le 10 septembre 1969 par la Réunion des chefs d'État et de gouvernement à sa sixième session ordinaire, tenue à Addis-Abeba [d],

Convaincu que les nouveaux instruments et recommandations ci-dessus ont contribué pour une part importante à faire progresser le droit international concernant les réfugiés,

Prie le secrétariat d'inscrire la question intitulée « Droits des réfugiés » à l'ordre du jour de sa douzième session en vue, si possible, de procéder à un nouvel examen des Principes relatifs au traitement des réfugiés adoptés à sa huitième session, compte tenu des instruments et recommandations internationaux ci-dessus mentionnés, afin d'harmoniser ces principes, dans la mesure nécessaire, avec ces instruments et recommandations.

---

[a] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 202, doc. A/CN.4/212, annexe IV.

[b] Voir ci-dessus note 6.

[c] Voir résolution 2312 (XXII) de l'Assemblée générale.

[d] Voir ci-dessus note 7.

ORGANISATION DES TRAVAUX FUTURS

[Point 7 de l'ordre du jour]

DOCUMENT A/CN.4/230*

Examen du programme de travail de la Commission et des questions dont l'inscription au programme de travail a été recommandée ou proposée

Document de travail établi par le Secrétariat

[Texte original en anglais]
[7 avril 1970]

TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphes	*Pages*
LISTE DES ABRÉVIATIONS		266
INTRODUCTION	1-9	267
Ire PARTIE. — QUESTIONS INSCRITES AU PROGRAMME DE TRAVAIL DE LA COMMISSION	10-79	269
Chapitre Ier. — Questions au sujet desquelles la Commission a présenté à l'Assemblée générale un projet définitif ou une recommandation	12-36	269
1. Projet de déclaration des droits et des devoirs des États	12-14	269
2. Moyens de rendre plus accessible la documentation relative au droit international coutumier	15	270
3. Formulation des principes de Nuremberg	16	270
4. Question d'une juridiction criminelle internationale	17-18	270
5. Réserves aux conventions multilatérales	19	270
6. Question de la définition de l'agression	20-22	271
7. Procédure arbitrale	23	271
8. Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité	24	271
9. Nationalité, y compris l'apatridie	25	272
10. Droit de la mer	26-31	272
11. Relations diplomatiques	32	273
12. Relations consulaires	33	273
13. Participation plus large aux traités multilatéraux généraux conclus sous les auspices de la Société des Nations	34	273
14. Droit des traités	35	273
15. Missions spéciales	36	273
Chapitre II. — Questions au sujet desquelles la Commission n'a pas présenté à l'Assemblée générale un projet définitif ou une recommandation	37-79	274
Section A. — Questions actuellement examinées par la Commission	38-50	274
1. Relations entre les États et les organisations internationales	38-43	274
2. Succession d'États et de gouvernements	44-47	275
3. Responsabilité des États	48-49	275
4. Clause de la nation la plus favorisée	50	276
Section B. — Autres questions au sujet desquelles la Commission n'a pas présenté un projet définitif ou une recommandation	51-79	276

* Incorporant le document A/CN.4/230/Corr.1,

TABLE DES MATIÈRES *(suite)*

	Paragraphes	*Pages*
1. Reconnaissance des États et des gouvernements	51-59	276
2. Immunités juridictionnelles des États et de leur propriété	60-63	277
3. Juridiction pénale en matière d'infractions commises en dehors du territoire national	64-66	278
4. Traitement des étrangers	67-69	278
5. Droit d'asile	70-77	279
6. Régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques	78-79	280
IIe PARTIE. — QUESTIONS DONT L'INSCRIPTION AU PROGRAMME DE TRAVAIL DE LA COMMISSION A ÉTÉ PROPOSÉE OU RECOMMANDÉE	80-146	280
Chapitre Ier. — Questions proposées par des États Membres comme suite à la résolution 1505 (XV), du 12 décembre 1960, ou par des représentants à la Sixième Commission au cours des quinzième (1960) et seizième (1961) sessions de l'Assemblée générale	80-134	280
1. Sources du droit international	81	280
2. Reconnaissance des actes des États étrangers	82	281
3. Domaine territorial des États	83	281
4. Règlement pacifique des différends internationaux	84-100	281
5. Droit de la guerre et de la neutralité	101-103	283
6. Droit de l'espace	104-106	283
7. Droits de l'homme et défense de la démocratie	107-111	283
8. Indépendance et souveraineté des États	112-120	284
9. Application du droit international	121-122	285
10. Utilisation des fleuves internationaux	123-129	285
11. Relations économiques et commerciales	130-134	286
Chapitre II. — Questions dont l'étude a été proposée ultérieurement par des représentants à la Sixième Commission ou par des membres de la Commission du droit international	135-144	287
Section A. — Questions dont l'étude a été proposée ultérieurement par des représentants à la Sixième Commission	135	287
Section B. — Questions dont l'étude a été proposée ultérieurement par des membres de la Commission du droit international	136-144	287
1. Actes unilatéraux	137	287
2. Situation des organisations internationales devant la Cour internationale de Justice	138	287
3. Statut d'un nouvel organe des Nations Unies chargé de l'établissement des faits	139-140	287
4. Droit de la coopération économique internationale	141-142	288
5. Modèles de règles sur la conciliation	143	288
6. Baies internationales et détroits internationaux	144	288
Chapitre III. — Recommandation de l'Assemblée générale relative à la question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales	145-146	288

LISTE DES ABRÉVIATIONS

AIEA	Agence internationale de l'énergie atomique
CNUCED	Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement
CNUDCI	Commission des Nations Unies pour le droit commercial international
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture
OMCI	Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime
ONU	Organisation des Nations Unies
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
UNITAR	Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche

Introduction

1. A sa vingtième session (1968), la Commission du droit international a inscrit à son ordre du jour une question intitulée « Examen du programme et des méthodes de travail de la Commission ». Dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt et unième session, il est dit ce qui suit :

La Commission a confirmé son intention de mettre à jour en 1970 ou en 1971 son programme de travail à long terme, en tenant compte des recommandations de l'Assemblée générale et des besoins de la communauté internationale, et en supprimant les sujets de la liste de 1949 qu'il n'y a plus lieu de traiter. A cet effet, la Commission passera de nouveau en revue les sujets se prêtant à la codification dans l'ensemble du domaine du droit international, conformément à l'article 18 de son statut. Elle a demandé au Secrétaire général de lui soumettre un document de travail préparatoire en vue de faciliter cette tâche [1].

2. Dans sa résolution 2501 (XXIV), du 12 novembre 1969, l'Assemblée générale a pris note avec approbation du programme et de l'organisation des travaux envisagés par la Commission, y compris son intention de mettre à jour son programme de travail à long terme avant l'expiration du mandat des membres qui la composent actuellement.

3. Le présent document a été rédigé comme suite à la demande de la Commission tendant à ce que le Secrétaire général lui soumette un document de travail préparatoire destiné à lui faciliter la tâche. Ce document comprend deux parties : la première traite des questions inscrites au programme de travail de la Commission, et la seconde est consacrée aux questions dont l'inscription au programme de travail a été proposée ou recommandée à divers moments par l'Assemblée générale, les gouvernements d'États Membres ou les membres de la Commission, sans qu'une décision ait été prise à ce sujet.

4. La Commission avait examiné pour la première fois la question du choix des matières à étudier à sa session d'ouverture, en 1949. Se fondant sur un mémorandum du Secrétariat intitulé « Examen d'ensemble du droit international en vue des travaux de codification de la Commission du droit international [2] », la Commission avait passé en revue 25 questions, dont la liste figure dans le rapport de sa première session [3]. Après mûre considération, la Commission a établi une liste provisoire de 14 questions à codifier; il était entendu que cette liste n'était que provisoire et que la Commission, après plus ample examen ou pour répondre aux vœux de l'Assemblée générale, pourrait procéder à des additions ou à des suppressions [4]. Cette liste de 14 questions est demeurée la base du programme de travail à long terme de la Commission. Cependant, celle-ci a examiné également d'autres questions, sur la demande de l'Assemblée générale. La Ire partie du présent document, qui traite du programme de travail de la Commission, porte à la fois sur les questions qui figuraient dans la liste de 1949 et sur celles qui ont été inscrites au programme sur recommandation de l'Assemblée générale, afin de donner un tableau aussi complet que possible de l'ensemble des activités de la Commission [5]. La Ire partie est divisée en deux chapitres, le chapitre Ier traitant des questions pour lesquelles la Commission a présenté à l'Assemblée générale un projet définitif ou une recommandation et le chapitre II de celles pour lesquelles il n'a été présenté ni projet définitif ni recommandation. Ce chapitre II comprend deux sections, la première consacrée aux questions que la Commission étudie actuellement et la seconde aux six questions restantes, qui n'ont encore fait l'objet d'aucun projet ni recommandation.

5. La présentation du présent document tient compte, en outre, du fait que dans sa résolution 1505 (XV), du 12 décembre 1960, l'Assemblée générale a décidé d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa seizième session une question intitulée « Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international » et a invité les États Membres à faire connaître leurs avis et suggestions à ce sujet. Les États Membres ont présenté par écrit diverses observations, et des suggestions ont été faites oralement à la Sixième Commission, lors des quinzième (1960) et seizième (1961) sessions de l'Assemblée générale. A l'alinéa *b* du paragraphe 3 du dispositif de la résolution 1686 (XVI), adoptée le 18 décembre 1961, l'Assemblée générale a recommandé à la Commission du droit international d'examiner à sa quatorzième session le programme de ses travaux futurs en tenant compte de toutes les suggestions qui avaient été faites [6]. Le Secrétariat a établi un document de travail

---

[1] *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 244, doc. A/7610/Rev.1, par. 91.

[2] Document A/CN.4/1/Rev.1 [publication des Nations Unies, numéro de vente : 48.V.1 (1)].

[3] Voir *Yearbook of the International Law Commission, 1949*, p. 280 et 281 ; texte français dans *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10* (A/925), par. 15. Les matières non retenues sont les suivantes : sujets du droit international ; sources du droit international ; relations entre les obligations créées par le droit international et le droit interne ; droits et devoirs fondamentaux des États ; compétence nationale ; reconnaissance des actes des États étrangers ; obligations en matière de compétence territoriale ; domaine territorial des États ; règlement pacifique des conflits internationaux ; extradition ; lois de la guerre. Par sa résolution 178 (II), du 21 novembre 1947 (voir ci-dessous par. 12), l'Assemblée générale avait renvoyé à la Commission la question de la préparation d'un projet de déclaration sur les droits et les devoirs des États.

[4] *Ibid.*, p. 281 ; texte français dans *Documents officiels de l'Assemblée générale... (ibid.)*, par. 16 et 17.

[5] La question intitulée « Moyens de rendre plus accessible la documentation relative au droit international coutumier », examinée en application de l'article 24 du statut de la Commission (voir ci-dessous par. 15) est la seule, parmi les questions étudiées par la Commission, qui n'ait été ni inscrite sur la liste de 1949 ni recommandée par l'Assemblée générale.

[6] Au paragraphe 4 du dispositif de cette même résolution, l'Assemblée générale a décidé d'inscrire à l'ordre du jour provisoire de sa dix-septième session la question intitulée « Examen des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations Unies ».

Par sa résolution 1815 (XVII), du 18 décembre 1962, l'Assemblée générale a décidé d'entreprendre, en vertu de l'Article 13 de la Charte, une étude des « principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte en vue de leur développement progressif et de leur codification », étude dont le but était de permettre à l'Assemblée générale d'adopter une déclaration où seraient énoncés ces principes. Depuis lors, la Sixième Commission et le Comité spé-

(Suite de la note p. 268.)

relatif aux « Travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international [7] », où se trouvaient résumées les suggestions présentées. La Commission a étudié la question à sa quatorzième session (1962) et a décidé de limiter pour le moment le programme de ses travaux futurs aux trois grands sujets dont elle avait résolu de poursuivre ou d'aborder l'étude comme suite au paragraphe 3, alinéa *a*, de la résolution 1686 (XVI) : droit des traités, responsabilité des États, succession d'États et de gouvernements, ainsi qu'à quatre autres questions de portée plus limitée (missions spéciales, relations entre les États et les organisations internationales [8], droit d'asile, régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques), qui lui avaient été renvoyées par des résolutions antérieures de l'Assemblée générale [9].

6. En ce qui concerne les suggestions formulées, la Commission a estimé

que plusieurs des sujets proposés par les gouvernements méritaient d'être codifiés. En arrêtant le programme de ses travaux futurs, la Commission n'a pu cependant que tenir compte de ses moyens et de ses possibilités. [...] La Commission a donc estimé qu'il ne serait pas souhaitable d'ajouter pour le moment quoi que ce soit à la liste déjà trop longue des matières qu'elle aura à étudier [10].

7. Comme il ressort de ce passage de son rapport sur sa quatorzième session, la Commission a fondé la décision qu'elle a prise en 1962 sur une évaluation des tâches qui l'attendaient dans l'immédiat, bien plus que sur une prise de position concernant l'opportunité d'étudier dans l'avenir tel ou tel sujet. En outre, la possibilité donnée aux gouvernements en 1960 et 1961 de présenter des observations écrites et d'examiner le futur programme de travail de la Commission dans son ensemble représente la principale occasion que les gouvernements aient eue de faire connaître leurs opinions à ce sujet. C'est pourquoi on a jugé utile de faire figurer dans le présent document un résumé des suggestions faites à cette époque. Lorsque, comme c'est très souvent le cas, des faits nouveaux exigent d'être pris en considération en même temps que ces propositions, ces faits nouveaux ont également été signalés.

8. Certaines des suggestions présentées par des États Membres en 1960 et en 1961 se rapportaient à des questions inscrites sur la liste de 1949, ou à des matières que la Commission a inscrites à son programme à la demande de l'Assemblée générale. En pareils cas, ces suggestions sont mentionnés sous la rubrique appropriée de la I^re^ partie, de manière que tous les renseignements relatifs à une question donnée soient autant que possible groupés sous une même rubrique, mais bien des suggestions présentées en 1960 et en 1961 se rapportaient à des questions nouvelles, qui, en raison de la décision prise en 1962 par la Commission, n'ont pas été inscrites à son programme. Ces suggestions sont, en conséquence, mentionnées au chapitre I^er^ de la II^e^ partie du présent document, avec les renseignements relatifs aux faits nouveaux ou toutes observations formulées ultérieurement. Quant aux questions nouvelles qui ont été proposées par des représentants à la Sixième Commission depuis la seizième session (1961) de l'Assemblée générale ou par des membres de la Commission du droit international, elles figurent au chapitre II de la II^e^ partie. Enfin, le chapitre III contient la recommandation formulée par l'Assemblée générale, dans sa résolution 2501 (XXIV), du 12 novembre 1969, au sujet de la question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales.

9. Le présent document ne traite que du programme de travail de la Commission et des questions dont l'inscription au programme de travail a été précédemment recommandée ou proposée. Il ressort clairement de la décision de la Commission citée au paragraphe 1 ci-dessus que la première tâche de la Commission doit être de mettre à jour son programme de travail à long terme. Lorsqu'elle passera en revue le domaine du droit international dans son ensemble, la Commission devra donc examiner les six questions déjà inscrites à son programme de travail et au sujet desquelles elle n'a encore entrepris aucune étude de fond. De plus, il semble qu'il conviendrait que la Commission examinât les 11 questions dont l'inscription à son programme de travail a été proposée et qui sont énumérées au chapitre I^er^ de la II^e^ partie, questions que l'Assemblée générale, par sa résolution 1686 (XVI), a portées à l'attention de la Commission. La Commission doit aussi prendre une décision sur la question des traités conclus entre les États et les organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, question dont l'Assemblée générale, par sa résolution 2501 (XXIV), lui a recommandé l'étude « en tant que question importante » et en application d'une résolution adoptée par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités. Il existe donc déjà une longue liste de questions, intéressant de nombreux aspects du droit

(Suite de la note 6.)
cial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États, créé en 1963 et reconstitué en 1965, ont examiné les sept principes ci-après [énumérés dans la résolution 1815 (XVII) de l'Assemblée générale] : 1) le principe que les États s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies; 2) le principe que les États règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger; 3) le devoir de ne pas intervenir dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un État, conformément à la Charte; 4) le principe de l'égalité souveraine des États; 5) le devoir des États de coopérer les uns avec les autres conformément à la Charte; 6) le principe de l'égalité de droits et de l'autodétermination des peuples; 7) le principe que les États remplissent de bonne foi les obligations qu'ils ont assumées conformément à la Charte.

Aux sessions qu'il a tenues en 1966, 1967, 1968 et 1969, le Comité spécial a adopté ou pris note de textes et d'éléments de textes en s'efforçant de parvenir à un accord concernant la formulation de ces sept principes. Dans sa résolution 2533 (XXIV), du 8 décembre 1969, l'Assemblée générale a demandé au Comité d'essayer de résoudre, à sa session de 1970, les questions en suspens relatives à la formulation de ces principes, en vue d'achever ses travaux et de présenter à l'Assemblée générale, lors de sa vingt-cinquième session, un rapport complet contenant un projet de déclaration sur les sept principes.

[7] *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 95, doc. A/CN.4/145.

[8] Voir ci-dessous note 42.

[9] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 210, doc. A/5209, par. 60.

[10] *Ibid.*, par. 61.

international, que la Commission doit commencer par passer en revue pour mettre à jour son programme de travail à long terme. Le champ des questions en suspens, ainsi que des questions actuellement inscrites au programme de travail de la Commission, suffit à montrer que le choix que la Commission devra opérer quant à la nature et au nombre des questions nouvelles, au cours de son étude d'ensemble des aspects non encore étudiées du droit international, sera largement dicté par le nombre et la nature des questions dont traite le présent document. C'est ce qui explique la présentation de celui-ci. L'assistance supplémentaire que le Secrétariat pourra être appelé à fournir, au cours de l'examen d'ensemble des questions susceptibles de codification auquel procédera la Commission, dépendra des décisions que la Commission prendra, à sa présente session, eu égard aux questions actuellement en suspens.

PREMIÈRE PARTIE

Questions inscrites au programme de travail de la Commission

10. Ainsi qu'il est indiqué dans l'Introduction, cette première partie traite de toutes les questions inscrites sur la liste de 1949 [11] et de celles que la Commission a examinées ou a inscrites à son programme comme suite à une recommandation de l'Assemblée générale. Dans l'exposé ci-après, il est fait mention, après le titre de chaque question, soit de la liste de 1949 lorsque la question avait été inscrite sur cette liste, soit de la résolution pertinente de l'Assemblée générale — sauf pour la question intitulée « Moyens susceptibles de rendre plus accessible la documentation relative au droit international coutumier », que la Commission a examiné conformément à l'article 24 de son statut. Les questions sont présentées dans toute la mesure possible selon l'ordre chronologique dans lequel a été achevée la rédaction du projet final ou du rapport sur la question.

11. En ce qui concerne les 14 questions inscrites sur la liste de 1949, la situation est actuellement la suivante : la Commission a présenté un projet définitif ou un rapport sur 7 questions (régime de la haute mer; régime des eaux territoriales; nationalité, y compris l'apatridie; droit des traités; relations et immunités diplomatiques; relations et immunités consulaires; procédure arbitrale), et 2 questions (succession d'États et de gouvernements; responsabilité des États) sont à l'étude. Les 5 questions restantes (à savoir celles qui n'ont pas fait l'objet d'un projet définitif ou d'un rapport et qui ne sont pas actuellement à l'étude) sont les suivantes : reconnaissance des États et des gouvernements, immunités juridictionnelles des États et de leurs biens, juridiction pénale en matière d'infractions commises en dehors du territoire national, traitement des étrangers, droit d'asile.

[11] Voir ci-dessus par. 4.

CHAPITRE PREMIER

Questions au sujet desquelles la Commission a présenté à l'Assemblée générale un projet définitif ou une recommandation

1. *Projet de déclaration des droits et des devoirs des États*

[résolution 178 (II) de l'Assemblée générale, en date du 21 novembre 1947]

12. Conformément à la demande de l'Assemblée générale, la Commission a élaboré à sa première session, en 1949, un projet de déclaration sur les droits et devoirs des États [12], qu'elle a soumis à l'Assemblée générale. Par sa résolution 375 (IV), du 6 décembre 1949, l'Assemblée générale a recommandé que les États Membres et les juristes poursuivent l'étude de cette question et elle a invité les États Membres à présenter des observations sur le projet de déclaration. N'ayant reçu qu'un petit nombre de réponses, l'Assemblée générale a décidé, par sa résolution 596 (VI), du 7 décembre 1951, de différer l'examen du projet de déclaration jusqu'à ce qu'un nombre suffisant d'États aient communiqué leurs observations, et d'entreprendre cet examen dès que la majorité des États Membres auraient fait parvenir leur réponse. A la fin de 1952, 18 États avaient répondu. Depuis lors, il n'a pas été reçu d'autre réponse, et l'Assemblée n'a pas donné suite à la question.

13. Plusieurs États Membres se sont référés à la question soit dans les observations écrites qu'ils ont présentées comme suite à la résolution 1505 (XV), du 12 décembre 1960, soit au cours des débats qui ont lieu à la Sixième Commission lors de la seizième session (1961) de l'Assemblée générale. Dans ses observations écrites, le Venezuela a suggéré que la Commission donne la priorité, dans ses travaux ultérieurs, à la question des droits et des devoirs fondamentaux des États [13]. A la seizième session (1961) de l'Assemblée générale, prenant la parole à la Sixième Commission, le représentant du Nicaragua a mentionné la question parmi celles qu'il était nécessaire de codifier d'urgence [14]. De même, le représentant du Mexique a parlé de la nécessité d'établir un ensemble de règles relatives aux droits et aux devoirs des États. Il a déclaré que l'évolution de la situation au cours des quinze dernières années pourrait rendre nécessaire une adaptation du projet de déclaration que la Commission du droit international avait rédigé en 1949 aux nouvelles conditions qui s'étaient instaurées. A son avis, le projet était loin d'être parfait, et la délégation mexicaine avait de sérieuses réserves à son sujet; cependant, il pouvait être modifié et amélioré. Le projet de 1949 et d'autres textes, dont le chapitre III de la Charte de l'Organisation des États américains, pourraient servir de guide. La délégation

[12] Voir *Yearbook of the International Law Commission, 1949*, p. 287; texte français dans *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10* (A/925), par. 46.

[13] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, seizième session, Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 14.

[14] *Ibid., Sixième Commission*, 722e séance, par. 23.

mexicaine n'a pas présenté de proposition formelle, mais elle a exprimé l'avis qu'il serait opportun d'appeler l'attention de la Commission du droit international sur la question [15]. En revanche, le représentant du Brésil a dit qu'il fallait éviter, autant que possible, d'élaborer des documents de caractère académique, qui n'avaient aucune valeur pratique, tels que la Déclaration des droits et des devoirs des États [16].

14. A la vingt-deuxième session (1967) de l'Assemblée générale, le représentant du Mexique à la Sixième Commission a suggéré que la Commission du droit international étudie la possibilité de réviser le projet de déclaration, soit après que la Commission aurait fini d'examiner les questions prioritaires, soit dans les intervalles de ses travaux; faute de quoi, l'Assemblée générale devrait décider de reprendre la question [17]. Prenant la parole à la vingt-troisième session (1968), le représentant du Mexique a de nouveau parlé de la question et il a déclaré qu'il était « permis de se demander si, dans les quelques années à venir, il ne conviendrait pas de réexaminer la question d'une déclaration des droits et des devoirs des États, compte tenu des sept principes que [devait] élaborer le Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États [18] ».

2. *Moyens de rendre plus accessible la documentation relative au droit international coutumier*

[article 24 du statut de la Commission]

15. En 1950, à sa deuxième session, la Commission a établi un rapport destiné à l'Assemblée générale et qui contenait à ce sujet un certain nombre de recommandations [19]. Depuis que ces recommandations ont été faites, l'Assemblée générale a autorisé le Secrétaire général à faire paraître la plupart des publications suggérées par la Commission ainsi que certaines autres publications correspondant aux recommandations de la Commission.

3. *Formulation des principes de Nuremberg*

[résolution 177 (II) de l'Assemblée générale, en date du 21 novembre 1947]

16. La formulation des principes de droit international reconnus par le statut du Tribunal de Nuremberg et dans le jugement de ce tribunal a été achevée par la Commission à sa deuxième session (1950) [20]. Par sa résolution 488 (V), du 12 décembre 1950, l'Assemblée générale a décidé d'envoyer ce texte pour observations aux gouvernements des États Membres et a prié la Commission de tenir compte, lorsqu'elle préparera le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité (voir ci-dessous par. 24), des observations présentées au sujet de cette formulation par les délégations et par les gouvernements.

4. *Question d'une juridiction criminelle internationale*

[résolution 260 B (III) de l'Assemblée générale, en date du 9 décembre 1948]

17. A sa deuxième session (1950), la Commission est parvenue à la conclusion qu'il était à la fois souhaitable et possible de créer un organe judiciaire international chargé de juger les personnes accusées du crime de génocide ou d'autres crimes [21]. Elle n'a pas recommandé de créer à cette fin une chambre criminelle de la Cour internationale de justice [22]. L'Assemblée générale a confié à deux comités, composés des représentants de 17 États Membres, créés respectivement par les résolutions 489 (V), du 12 décembre 1950, et 687 (VII), du 5 décembre 1952, la tâche de préparer des propositions concrètes concernant la création et le statut d'une cour criminelle internationale et d'examiner les incidences et les conséquences de la création de cette cour. Par ses résolutions 898 (IX), du 14 décembre 1954, et 1187 (XII), du 11 décembre 1957, l'Assemblée générale ajourné l'examen de la question jusqu'à ce qu'elle ait repris l'examen de deux questions connexes, à savoir la question de la définition de l'agression et le projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité (voir ci-dessous par. 20 à 22 et par. 24).

18. Par sa résolution 2391 (XXIII), du 26 novembre 1968, l'Assemblée générale a adopté une Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité. Par sa résolution 2392 (XXIII), également du 26 novembre 1968, l'Assemblée générale a décidé d'aborder la discussion du projet de protocole facultatif à cette convention — qui soulevait des questions liées à celle de la juridiction criminelle internationale — au moment où elle reprendrait l'examen de cette dernière question.

5. *Réserves aux conventions multilatérales*

[résolution 478 (V) de l'Assemblée générale, en date du 16 novembre 1950]

19. Les conclusions de la Commisssion sur ce sujet ont été présentées à l'Assemblée générale dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa troisième session (1951) [23]. La question a fait l'objet des résolutions de

[15] *Ibid.*, par. 42.

[16] *Ibid.*, 721e séance, par. 21.

[17] *Ibid., vingt-deuxième session, Sixième Commission*, 961e séance, par. 8.

[18] *Ibid., vingt-troisième session, Sixième Commission*, 1033e séance, par. 33. Voir ci-dessus note 6, où il est fait mention du Comité et où est donnée la liste des sept principes.

[19] Voir *Yearbook of the International Law Commission, 1950*, vol. II, p. 367 à 374; texte français dans *Documents officiels de l'Assemblée générale, cinquième session, Supplément n° 12* (A/1316), p. 4 à 11.

[20] *Ibid.*, p. 374 à 378; texte français : *ibid.*, p. 12 à 16.

[21] *Ibid.*, p. 379, par. 140; texte français : *ibid.*, p. 18, par. 140.

[22] *Ibid.*, par. 145; texte français : *ibid.*, par. 145.

[23] Voir *Yearbook of the International Law Commission, 1951*, vol. II, p. 130 et 131, doc. A/1858, par. 33 et 34; texte français dans *Documents officiels de l'Assemblée générale, sixième session, Supplément n° 9* (A/1858), p. 8 et 9, par. 33 et 34.

l'Assemblée générale 598 (VI), du 12 janvier 1952, et 1452 (XIV), du 7 décembre 1959. La Commission est revenue sur ce sujet au cours de l'élaboration du projet d'articles sur le droit des traités (voir ci-dessous par. 35).

6. *Question de la définition de l'agression*

[résolution 378 B (V) de l'Assemblée générale, en date du 17 novembre 1950]

20. La Commission a étudié la question à sa troisième session (1951), mais n'a pas arrêté de définition de l'agression. Cependant, durant la même session, le problème a été examiné de nouveau en liaison avec la préparation du projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité (voir ci-dessous par. 24), et la Commission a décidé d'inclure parmi les crimes définis dans le projet de code tout acte d'agression et toute menace d'agression [24].

21. Depuis 1952, la question de la définition de l'agression a été examinée par plusieurs comités spéciaux. Par sa résolution 599 (VI), du 31 janvier 1952, l'Assemblée générale a conclu qu'il était « possible et souhaitable » de définir l'agression. Un Comité spécial composé des représentants de 15 États Membres a été créé par la résolution 688 (VII), du 20 décembre 1952, aux fins de présenter à l'Assemblée générale « des projets de définition de l'agression ou des projets d'exposé de la notion de l'agression ». Un autre comité spécial, composé des représentants de 19 États Membres, a été créé par la résolution 895 (IX) de l'Assemblée générale, du 4 décembre 1954. Par sa résolution 1181 (XII), du 29 novembre 1957, l'Assemblée générale a décidé de constituer un nouveau comité, composé des États Membres dont les représentants ont fait partie du Bureau de l'Assemblée générale à sa session ordinaire la plus récente, et lui a confié la tâche administrative d'étudier les réponses des gouvernements « en vue de déterminer à quel moment il conviendra que l'Assemblée générale examine à nouveau la question de la définition de l'agression ». Le comité créé par la résolution 1181 (XII) s'est réuni en 1959, en 1962, en 1965 et en 1967, mais, chaque fois, il s'est trouvé dans l'incapacité de fixer une date précise à laquelle l'Assemblée pourrait reprendre l'examen de la question de la définition de l'agression.

22. A sa vingt-deuxième session (1967), l'Assemblée générale a inscrit à son ordre du jour une question intitulée « Nécessité d'accélérer l'élaboration d'une définition de l'agression compte tenu de la situation internationale actuelle ». Après examen de la question, l'Assemblée générale, a par sa résolution 2330 (XXII), du 18 décembre 1967, 1) reconnu qu'il existe une conviction largement répandue en faveur de la nécessité d'accélérer l'élaboration d'une définition de l'agression; 2) créé un Comité spécial pour la question de la définition de l'agression, composé de 35 États Membres; 3) chargé le Comité spécial d'examiner tous les aspects de la question, afin qu'une définition adéquate de l'agression puisse être préparée, et de faire rapport à l'Assemblée générale, à sa vingt-troisième session. Le Comité spécial pour la question de la définition de l'agression, constitué par la résolution 2330 (XXII), s'est réuni en juin 1968 et, après la présentation de son rapport [25] à l'Assemblée générale et l'adoption par l'Assemblée de la résolution 2420 (XXIII), s'est réuni de nouveau du 24 février au 3 avril 1969. Le rapport du Comité spécial à l'Assemblée générale, à sa vingt-quatrième session [26], contenait un résumé des vues qui avaient été exprimées sur certains aspects généraux de la question de la définition de l'agression et sur les divers projets de proposition présentés au Comité spécial à ses sessions de 1968 et de 1969. Comme suite à l'examen de la question par la Sixième Commission, l'Assemblée générale a adopté la résolution 2549 (XXIV), du 12 décembre 1969, par laquelle elle a décidé que le Comité spécial reprendrait ses travaux au cours du second semestre de 1970 et que la question « Rapport du Comité spécial pour la question de la définition de l'agression » serait inscrite à l'ordre du jour provisoire de la vingt-cinquième session de l'Assemblée.

7. *Procédure arbitrale*

[liste de 1949]

23. A sa cinquième session (1953), la Commission a adopté un projet de convention sur la procédure arbitrale qui a fait l'objet de la résolution 989 (X) de l'Assemblée générale, du 14 décembre 1955. A sa dixième session (1958), la Commission a adopté un modèle de règles sur la procédure arbitrale qui a fait l'objet de la résolution 1262 (XIII) de l'Assemblée générale, en date du 14 novembre 1958.

8. *Projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité*

[résolution 177 (II) de l'Assemblée générale, en date du 21 novembre 1947]

24. La Commission, à sa sixième session (1954), a adopté le texte d'un projet de code des crimes contre la paix et la sécurité de l'humanité [27], qu'elle a présenté à l'Assemblée générale. Par sa résolution 897 (IX), du 4 décembre 1954, l'Assemblée générale a ajourné l'examen du projet de code jusqu'à ce que le Comité spécial pour la question de la définition de l'agression, créé par la résolution 895 (IX), ait présenté son rapport (voir ci-dessus par. 21). En application de la résolution 1186 (XII), du 11 décembre 1957, le projet de code a été transmis aux États Membres pour observations et l'examen de la question a été ajourné jusqu'au moment où l'Assemblée générale reprendrait la question de la définition de l'agression.

---

[24] *Ibid.*, p. 135; texte français : *ibid.*, p. 14.

[25] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, Annexes*, point 86 de l'ordre du jour, doc. A/7185/Rev.1.

[26] *Ibid., vingt-quatrième session, Supplément n° 20* (A/7620).

[27] Voir *Yearbook of the International Law Commission, 1954*, vol. II, p. 151; texte français dans *Documents officiels de l'Assemblée générale, neuvième session, Supplément n° 9* (A/2693), p. 11 et 12, par. 54.

9. *Nationalité, y compris l'apatridie*

[liste de 1949]

25. A sa sixième session (1954), la Commission a adopté un projet de convention sur l'élimination de l'apatridie dans l'avenir et un projet de convention sur la réduction du nombre des cas d'apatridie dans l'avenir [28], ainsi que des suggestions relatives à la question des cas actuels d'apatridie [29]. A la même session, la Commission a décidé d'ajourner tout nouvel examen du cumul des nationalités et des autres questions relatives à la nationalité [30]. Une conférence qui s'est réunie en 1959 et en 1961 a adopté la Convention sur la réduction des cas d'apatridie, qui n'est pas encore entrée en vigueur [31].

10. *Droit de la mer*

[liste de 1949]

26. Conformément à la résolution 899 (IX) de l'Assemblée générale, en date du 14 décembre 1954, la Commission a groupé d'une manière systématique toutes les règles qu'elle avait adoptées au sujet de la haute mer, de la mer territoriale, du plateau continental, de la zone contiguë et de la conservation des richesses biologiques de la mer. Un projet final sur le droit de la mer a été soumis en 1956 à l'Assemblée générale, qui l'a renvoyé à la première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer. La Conférence [32] a adopté quatre conventions, qui sont toutes entrées en vigueur : 1) Convention sur la haute mer, 2) Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer, 3) Convention sur le plateau continental, 4) Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë. La question de la largeur de la mer territoriale et celle des limites des zones de pêche ont été examinées à la deuxième Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (1960), mais la Conférence n'a pas pris de décision sur ces questions.

27. Par sa résolution 2467 A (XXIII), du 21 décembre 1968, l'Assemblée générale a créé le Comité des utilisations pacifiques du fond des mers et des océans au-delà des limites de la juridiction nationale, qui succédait à l'ancien Comité spécial chargé de la question. Le nouveau comité a constitué un Sous-Comité juridique et un Sous-Comité économique et technique. Certaines questions relatives à la mise en valeur des ressources de la mer sont également étudiées par diverses institutions spécialisées, en particulier par la FAO, la Commission océanographique intergouvernementale de l'UNESCO et l'OMCI.

28. Comme suite à la présentation du rapport du Comité et à l'examen de la question à sa vingt-quatrième session (1969), l'Assemblée générale a adopté, le 15 décembre 1969, quatre résolutions, groupées sous le numéro 2574 (XXIV). Au paragraphe 1 du dispositif de la résolution 2574 A (XXIV), l'Assemblée générale prie le Secrétaire général

de s'enquérir des vues des États Membres sur l'opportunité de convoquer à une date rapprochée une conférence sur le droit de la mer, qui serait chargée de revoir les régimes de la haute mer, du plateau continental, de la mer territoriale et de la zone contiguë, de la pêche et de la conservation des ressources biologiques de la haute mer, afin notamment d'aboutir à une définition claire, précise et acceptée sur le plan international de la zone du fond des mers et des océans qui se trouve au-delà des limites de la juridiction nationale, dans le contexte du régime international qui s'appliquera à cette zone.

Le Secrétaire général a été prié de rendre compte des résultats de ses consultations à l'Assemblée générale lors de sa vingt-cinquième session.

29. Dans la résolution 2574 B (XXIV), l'Assemblée générale prie le Comité de hâter ses efforts en vue d'élaborer un énoncé des principes susceptibles de favoriser la coopération internationale dans le domaine de l'exploration et de l'utilisation de la zone en question et de présenter un projet de déclaration à l'Assemblée générale à sa vingt-cinquième session; de plus, elle prie le Comité de formuler des recommandations relatives aux conditions économiques et techniques ainsi qu'aux règles d'exploitation des ressources de cette zone dans le cadre du régime à créer.

Aux termes de la résolution 2574 C (XXIV), le Secrétaire général est prié de préparer une nouvelle étude portant sur divers types de mécanismes internationaux.

et en particulier une étude approfondie sur le statut, la structure, les fonctions et les pouvoirs d'un mécanisme international ayant compétence en ce qui concerne les utilisations pacifiques du fond des mers et des océans, ainsi que de leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale, y compris le pouvoir de réglementer, de coordonner, de superviser et de contrôler toutes les activités relatives à l'exploration et à l'exploitation de leurs ressources, au profit de l'humanité tout entière, indépendamment de la situation géographique des États, compte tenu des intérêts et des besoins particuliers des pays en voie de développement, qu'il s'agisse de pays sans littoral ou de pays côtiers.

30. Enfin, dans la résolution 2574 D (XXIV), l'Assemblée générale déclare qu'en attendant la mise en place d'un régime international pour la zone en question

a) Les États et les personnes, physiques ou morales, sont tenus de s'abstenir de toute activité d'exploitation des ressources de la zone du fond des mers et des océans, ainsi que de leur sous-sol, au-delà des limites de la juridiction nationale;

b) Aucune revendication portant sur une partie quelconque de cette zone ou de ses ressources ne sera admises.

---

[28] *Ibid.*, p. 142; texte français dans *Documents officiels de l'Assemblée générale... (ibid.)*, p. 3 à 7, par. 25.

[29] *Ibid.*, p. 148; texte français dans *Documents officiels de l'Assemblée générale... (ibid.)*, p. 8 et 9, par. 37.

[30] *Ibid.*, p. 149; texte français dans *Documents officiels de l'Assemblée générale... (ibid.)*, p. 9, par. 39.

[31] Il y a également lieu de rappeler que la nationalité de la femme mariée, question que le Conseil économique et social, par sa résolution 304 D (XI), du 17 juillet 1950, a demandé à la Commission d'étudier, fait l'objet d'une convention adoptée par l'Assemblée générale [résolution 1040 (XI), du 29 janvier 1957] et maintenant en vigueur.

[32] La première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer a adopté une résolution demandant à l'Assemblée générale de prendre des dispositions pour l'étude du régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques. Comme suite à l'adoption par l'Assemblée générale de la résolution 1453 (XIV), du 7 décembre 1959, et la préparation d'une étude par le Secrétariat, la question a été inscrite au programme de travail de la Commission en 1962 (voir ci-dessous par. 78).

31. On notera également que, dans la résolution 2566 (XXIV), du 13 décembre 1969, concernant l'encouragement de mesures efficaces pour prévenir la pollution des mers et y faire face, l'Assemblée générale prie le Secrétaire général de demander « l'avis des États Membres sur l'opportunité et la possibilité pratique d'élaborer un traité international ou des traités internationaux sur ce sujet ».

11. *Relations diplomatiques*

[liste de 1949]

32. Prenant pour base le projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques adopté par la Commission à sa dixième session (1958) [33], la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques (1961) a adopté la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques [34], qui est maintenant en vigueur.

12. *Relations consulaires*

[liste de 1949]

33. Le projet d'articles relatifs aux relations consulaires [35] a été adopté par la Commission à sa treizième session (1961). Prenant ce texte pour base, la Conférence des Nations Unies sur les relations consulaires (1963) a adopté la Convention de Vienne sur les relations consulaires [36], qui est maintenant en vigueur.

13. *Participation plus large aux traités multilatéraux généraux conclus sous les auspices de la Société des Nations*

[résolution 1766 (XVII) de l'Assemblée générale, en date du 20 novembre 1962]

34. Les conclusions tirées de l'étude de la Commission sur cette question sont résumées dans le rapport sur les travaux de sa quinzième session (1963) [37]. Sur la base de ces conclusions, l'Assemblée générale, par sa résolution 1903 (XVIII), du 18 novembre 1963, a décidé qu'elle était l'organe compétent de l'Organisation des Nations Unies pour exercer le pouvoir d'inviter des États à adhérer à 21 traités multilatéraux de caractère technique et non politique conclus sous les auspices de la Société des Nations, pouvoir que ces traités conféraient au Conseil de la Société des Nations; elle a également pris acte de ce que les États Membres de l'ONU ont consenti à cette décision. La résolution prie le Secrétaire général d'inviter certains États à adhérer aux traités en question en déposant un instrument d'adhésion auprès du Secrétaire général de l'ONU. Par sa résolution 2021 (XX), du 5 novembre 1965, l'Assemblée générale reconnaît que 9 de ces traités, énumérés dans l'annexe à la résolution, peuvent présenter un intérêt du point de vue de l'adhésion d'autres États, au sens de la résolution 1903 (XVIII), et elle attire l'attention des parties sur l'intérêt qu'il y aurait à adapter certains de ces traités à la situation actuelle.

14. *Droit des traités*

[liste de 1949]

35. A sa dix-huitième session (1966), la Commission a adopté un projet d'articles sur le droit des traités [38], que l'Assemblée générale a transmis à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités (1968, 1969) en tant que proposition de base. La Conférence a adopté la Convention de Vienne sur le droit des traités [39] le 22 mai 1969. Il est prévu que la Convention entrera en vigueur 30 jours après la date du dépôt du trente-cinquième instrument de ratification ou d'adhésion.

15. *Missions spéciales*

[résolution 1687 (XVI) de l'Assemblée générale, en date du 18 décembre 1961]

36. Par sa résolution 1687 (XVI), du 18 décembre 1961, l'Assemblée générale a prié la Commission de reprendre l'étude de la question des missions spéciales et de faire rapport à ce sujet à l'Assemblée générale [40]. La Commission a adopté un projet d'articles sur les missions spéciales à sa dix-neuvième session (1967) [41], et une question intitulée « Projet de convention sur les missions spéciales » a été inscrite à l'ordre du jour des vingt-troisième (1968) et vingt-quatrième (1969) sessions de l'Assemblée générale. Par la résolution 2530 (XXIV), du 8 décembre 1969, l'Assemblée générale a adopté une Convention sur les missions spéciales. Il est prévu que cet instrument entrera en vigueur 30 jours après la date du dépôt du vingt-deuxième instrument de ratification ou d'adhésion.

---

[33] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, p. 92, doc. A/3859, par. 53.

[34] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95.

[35] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1961*, vol. II, p. 95, doc. A/4843, par. 37.

[36] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 596, p. 261.

[37] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 233, doc. A/5509, par. 50.

[38] *Ibid., 1966*, vol. II, p. 193, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, par. 38.

[39] Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 309. La Conférence a adopté également une résolution recommandant à l'Assemblée générale de renvoyer à la Commission du droit international la question des traités conclus entre des États et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (voir ci-dessous par. 145 et 146).

[40] Comme suite à ses travaux sur les relations et immunités diplomatiques, la Commission avait élaboré un bref projet sur les missions spéciales, pour être soumis à l'examen de la Conférence des Nations Unies sur les relations et immunités diplomatiques. Toutefois, la Conférence a recommandé que la question fasse l'objet d'une étude plus approfondie. (Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1961*, vol. II, p. 90, doc. A/CN.4/L.94, par. 2 à 4.)

[41] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 19* vol. II, p. 383, doc. A/6709/Rev.1 et Corr.1, par. 35.

CHAPITRE II

Questions au sujet desquelles la Commission n'a pas présenté à l'Assemblée générale un projet définitif ou une recommandation

37. Le présent chapitre est divisé en deux sections. La première traite des quatre questions qui sont actuellement examinées par la Commission; il s'agit d'un bref résumé des principales décisions adoptées, et l'on n'a pas cherché à rendre compte en détail de toutes les opinions qui ont été exprimées, à divers moments, par les États Membres et leurs représentants, ou par les membres de la Commission, au sujet des divers domaines ou des diverses questions que l'on pourrait faire figurer ou étudier sous ces rubriques. La deuxième section fait le point de la situation en ce qui concerne les six questions restantes, qui ont été inscrites sur la liste de 1949 ou ajoutées au programme de travail de la Commission à la suite d'une demande de l'Assemblée générale, et qui ne sont pas examinées pour l'instant.

SECTION A. — *Questions actuellement examinées par la Commission*

1. *Relations entre les États et les organisations internationales* [42]

[résolution 1289 (XIII) de l'Assemblée générale, en date du 5 décembre 1958]

38. Par sa résolution 1289 (XIII), du 5 décembre 1958, l'Assemblée générale a invité la Commission du droit international à examiner

la question des relations entre les États et les organisations internationales intergouvernementales en temps opportun, après que l'étude des relations et immunités diplomatiques, des relations et immunités consulaires et de la diplomatie *ad hoc* aura été achevée par l'Organisation des Nations Unies, et à la lumière des résultats de cette étude ainsi que des débats à l'Assemblée générale.

A sa onzième session, en 1959, la Commission a pris acte de cette résolution et a décidé d'examiner la question en temps voulu. A sa quatorzième session (1962), elle a décidé d'inscrire la question à l'ordre du jour de sa session suivante et elle a nommé M. Abdullah El-Erian rapporteur spécial pour cette question.

39. Le Rapporteur spécial a présenté son premier rapport [43] à la quinzième session (1963) de la Commission et, à la seizième session (1964), un document de travail [44] qui visait à définir la portée du sujet et la méthode selon laquelle il convenait de le traiter. La conclusion à laquelle la Commission est parvenue, après examen, est consignée dans son rapport sur sa seizième session, dans les termes suivants :

La majorité de la Commission, tout en reconnaissant en principe l'ampleur de la matière à étudier, a estimé que, dans l'immédiat, il conviendrait de donner la priorité à la question du droit diplomatique dans son application aux relations entre les États et les organisations intergouvernementales [45].

40. Après avoir été saisie des deuxième [46] et troisième [47] rapports du Rapporteur spécial, la Commission a adopté, à sa vingtième session (1968), un projet provisoire de 21 articles; les 5 premiers articles contenaient des dispositions générales et les autres traitaient des missions permanentes auprès des organisations internationales. Ce projet provisoire, accompagné du commentaire de la Commission, a été transmis aux États pour observations.

41. Lors de la vingt et unième session de la Commission (1969), le Rapporteur spécial a présenté un quatrième rapport [48], qui contenait une nouvelle série d'articles, assortis de commentaires, sur les représentants d'États auprès d'organisations internationales, ainsi qu'un document de travail [49] contenant un projet d'articles sur les observateurs permanents d'États non membres auprès d'organisations internationales. La Commission a adopté un projet provisoire contenant 29 articles nouveaux sur les missions permanentes auprès d'organisations internationales, et ce projet a été transmis aux gouvernements des États Membres et communiqué également, avec le précédent groupe d'articles, au Gouvernement suisse et aux secrétariats de l'ONU, des institutions spécialisées et de l'AIEA, qui ont été priés de présenter des observations. Dans son rapport, la Commission a déclaré qu'elle comptait, par priorité, achever à sa vingt-deuxième session, en 1970, la première lecture de son projet sur les relations entre les États et les organisations internationales [50]. Par le paragraphe 4, *a*, du dispositif de sa résolution 2501 (XXIV), en date du 12 novembre 1969, l'Assemblée générale a recommandé à la Commission de poursuivre ses travaux sur les relations entre les États et les organisations internationales « en vue d'achever en 1971 son projet d'articles sur les représentants d'États auprès des organisations internationales ».

42. Il convient de noter que, dans les réponses des gouvernements transmises en vertu de la résolution 1505 (XV), la liste des sujets dont l'étude était proposée comportait, outre le droit des traités en ce qui concerne les organisations internationales (voir ci-dessous par. 145 et 146), les trois sujets suivants :

a) Statut des organisations internationales et relations entre États et organisations internationales;

b) Validité des normes de droit international en ce qui concerne l'admission de nouveaux membres dans la communauté internationale;

c) Responsabilité des organisations internationales.

---

[42] Avant la vingtième session de la Commission (1968), cette question était intitulée « Relations entre les États et les organisations intergouvernementales », mais la Commission a décidé, en 1968, de remplacer le mot « intergouvernementales » par le mot « internationales » (*Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 202, doc. A/7209/Rev.1, par. 23).

[43] *Ibid., 1963*, vol. II, p. 167, doc. A/CN.4/161.

[44] Document A/CN.4/L.104 (miméographié seulement). L'essentiel de ce document figure dans le chapitre V du rapport de la Commission (A/5809) [*Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II, p. 240].

[45] *Ibid.*, p. 240, doc. A/5809, par. 42.

[46] *Ibid., 1967*, vol. II, p. 145, doc. A/CN.4/195 et Add.1.

[47] *Ibid., 1968*, vol. II, p. 121, doc. A/CN.4/203 et Add.1 à 5.

[48] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 1, doc. A/CN.4/218 et Add.1.

[49] Document A/CN.4/L.136 (miméographié seulement).

[50] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 245, doc. A/7610/Rev.1, par. 93.

43. Le premier sujet a été proposé par l'Autriche [51] et les Pays-Bas [52] et les deux autres par l'Autriche. Ces sujets, ainsi que d'autres questions, telles que la personnalité internationale des organisations internationales et les privilèges et immunités des fonctionnaires internationaux, ont également été mentionnés en diverses occasions par des représentants à la Sixième Commission comme constituant des questions pouvant figurer sous la rubrique générale des relations entre les États et les organisations internationales [53].

2. *Succession d'États et de gouvernements*

[liste de 1949]

44. La question de la succession d'États et de gouvernements figurait sur la liste de 1949. Dans sa résolution 1686 (XVI), du 18 décembre 1961, l'Assemblée générale a recommandé que la Commission inscrive cette question sur la liste de ses travaux prioritaires. En 1963, après avoir constitué une sous-commission et après avoir approuvé le rapport de cette dernière, la Commission a nommé M. Manfred Lachs rapporteur spécial. Après l'élection de M. Lachs à la Cour internationale de Justice, la Commission a décidé, à sa dix-neuvième session (1967), de diviser le sujet en trois rubriques, conformément au plan général présenté en 1963 dans le rapport de la Sous-Commission. La Commission a nommé sir Humphrey Waldock rapporteur spécial sur la succession en matière de traités, et M. Mohammed Bedjaoui rapporteur spécial sur la succession dans les matières autres que les traités. La Commission a décidé de ne pas s'occuper pour le moment de la troisième rubrique, à savoir la succession et la qualité de membre des organisations internationales, et de ne pas désigner de rapporteur spécial pour cette question. Elle a en effet estimé que celle-ci était liée à la fois à la succession en matière de traités et aux relations entre les États et les organisations internationales [54].

45. La Commission a indiqué en 1968 qu'elle estimait souhaitable, notamment, d'achever l'étude de la question de la succession en matière de traités et de faire avancer l'étude de la succession dans les matières autres que les traités, avant le renouvellement des membres de la Commission. Dans le rapport sur sa vingt et unième session (1969), la Commission a déclaré qu'elle comptait entreprendre par priorité à sa vingt-deuxième session, en 1970, l'examen quant au fond de la succession en matière de traités, et faire avancer son étude sur la succession d'États en matière économique et financière [55]. Dans sa résolution 2501 (XXIV), en date du 12 novembre 1969, l'Assemblée générale a réitéré la recommandation énoncée dans sa résolution 2400 (XXIII), du 11 décembre 1968, tendant à ce que la Commission poursuive ses travaux sur la succession d'États et de gouvernements, en tenant compte des vues et des considérations indiquées dans les résolutions 1765 (XVII) et 1902 (XVIII) de l'Assemblée générale, en date des 20 novembre 1962 et 18 novembre 1963, respectivement.

a) *Succession en matière de traités*

46. Le premier rapport de sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial [56], a été examiné par la Commission à sa vingtième session (1968). Le deuxième rapport du Rapporteur spécial [57] a été présenté en 1969; la Commission n'a pu, faute de temps, examiner ce rapport au cours de sa vingt et unième session (1969).

b) *Succession dans les matières autres ques les traités*

47. Le premier rapport présenté par M. Mohammed Bedjaoui, rapporteur spécial [58], a été examiné par la Commission à sa vingtième session (1968); la Commission a prié le Rapporteur spécial de rédiger un rapport sur la succession d'États en matière économique et financière. A la vingt et unième session de la Commission (1969), le Rapporteur spécial a présenté un deuxième rapport [59], intitulé « Les droits acquis économiques et financiers et la succession d'États ». Après avoir examiné ce rapport, la Commission a prié le Rapporteur spécial de rédiger un nouveau rapport contenant un projet d'articles sur la succession d'États en matière économique et financière, en tenant compte des observations formulées par les membres de la Commission sur les rapports qu'il avait déjà présentés. La Commission a pris acte de l'intention du Rapporteur spécial de consacrer son prochain rapport aux biens et dettes publics.

3. *Responsabilité des États*

[liste de 1949]

48. En 1955, la Commission a nommé M. F. V. García Amador rapporteur spécial pour cette question. M. García Amador a présenté six rapports entre 1956 et 1961. A la suite des débats de la Commission lors de sa quatorzième session (1962), et après qu'un rapport eut été présenté par une sous-commission, M. Roberto Ago a été nommé rapporteur spécial en 1963. A la vingt et unième session de la Commission (1969), le Rapporteur spécial a présenté son premier rapport, intitulé « Historique de l'œuvre accomplie jusqu'ici en ce qui concerne la codification du sujet de la responsabilité internationale des États [60] ». Il a été décidé, à la suite d'un échange de vues,

---

[51] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, seizième session, Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 15.

[52] *Ibid.*, sect. 16.

[53] Voir, par exemple, la déclaration faite par le représentant de l'Argentine : *Documents officiels de l'Assemblée générale, dix-septième session, Sixième Commission*, 744e séance, par. 7.

[54] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 406, doc. A/6709/Rev.1 et Corr.1, par. 38 à 41.

[55] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 245, doc. A/7610/Rev.1, par. 93.

[56] *Ibid., 1968*, vol. II, p. 88, doc. A/CN.4/202.

[57] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 45, doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2.

[58] *Ibid., 1968*, vol. II, p. 96, doc. A/CN.4/204.

[59] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 70, doc. A/CN.4/216/Rev.1.

[60] *Ibid.*, p. 129, doc. A/CN.4/217 et Add.1.

que le Rapporteur spécial préparerait un rapport contenant un premier projet d'articles sur la question de la responsabilité internationale des États, qui serait soumis à la Commission à sa vingt-deuxième session (1970), l'objectif consistant, selon les termes de la Commission

dans une première partie du projet d'articles envisagé, [à] établir dans quelles conditions l'on peut imputer à un État un fait internationalement illicite, générateur, comme tel, d'une responsabilité internationale [61].

La Commission a également indiqué

que les critères rigoureux dont elle entend s'inspirer dans la codification du sujet de la responsabilité internationale des États n'entraînent pas nécessairement une renonciation à l'idée de procéder éventuellement, d'une manière séparée, à la codification de certains sujets distincts du droit international avec lesquels celui de la responsabilité a été fréquemment lié [62].

49. Par sa résolution 2501 (XXIV), du 12 novembre 1969, l'Assemblée générale a recommandé à la Commission de poursuivre ses travaux sur la responsabilité des États « en tenant compte de l'alinéa *c* du paragraphe 4 de la résolution 2400 (XXIII) de l'Assemblée générale, en date du 11 décembre 1968 », par laquelle l'Assemblée priait la Commission

de n'épargner aucun effort pour commencer, à sa prochaine session, l'étude, quant au fond, de la responsabilité des États en tenant compte des vues et des considérations indiquées dans les résolutions 1765 (XVII) et 1902 (XVIII) de l'Assemblée générale.

4. *Clause de la nation la plus favorisée*

[résolution 2272 (XXII) de l'Assemblée générale, en date du 1er décembre 1967]

50. La Commission a décidé d'inscrire cette question à son programme de travail à sa dix-neuvième session (1967), et a nommé M. Endre Ustor rapporteur spécial. Le Rapporteur spécial a présenté en 1968 un document de travail [63], qui a été examiné par la Commission à sa vingtième session. A la suite des débats que la Commission a consacrés à la question, au cours de cette session, le Rapporteur spécial a établi son premier rapport [64], qui a été examiné par la Commission à sa vingt et unième session (1969). La Commission a accepté la proposition du Rapporteur spécial tendant à le charger d'entreprendre ensuite une étude s'inspirant dans une large mesure des réponses des organisations et institutions intéressées et s'appuyant aussi sur les trois affaires pertinentes examinées par la Cour internationale de Justice. Dans sa résolution 2501 (XXIV), du 12 novembre 1969, l'Assemblée générale a recommandé à la Commission de poursuivre son étude de la clause de la nation la plus favorisée.

SECTION B. — *Autres questions au sujet desquelles la Commission n'a pas présenté un projet définitif ou une recommandation*

1. *Reconnaissance des États et des gouvernements*

[liste de 1949]

51. La Commission a mentionné la question de la reconnaissance des États et des gouvernements dans trois de ses projets, mais sans entrer dans une étude approfondie de cette matière. Le projet de déclaration sur les droits et devoirs des États (voir ci-dessus par. 12), adopté par la Commission à sa première session (1949), mentionne à l'article 11 le devoir des États de s'abstenir de reconnaître toute acquisition territoriale faite par un autre État par des moyens illégaux, mais la Commission est parvenue à la conclusion

que cette question de la reconnaissance était trop délicate et mêlée à trop de considérations politiques pour qu'on puisse la traiter en un bref paragraphe dans ce projet de déclaration [...] [65].

Le paragraphe 1 du commentaire de l'article 60 (Rupture des relations diplomatiques) du projet d'articles sur le droit des traités (voir ci-dessus par. 35) adopté par la Commission à sa dix-huitième session (1966) disposait :

[...] les problèmes qui pouvaient se poser en matière de traités, du fait de la non-reconnaissance d'un gouvernement, ne semblent pas devoir être traités dans le cadre de l'énoncé général du droit des traités. Il a paru plus opportun de les examiner à propos d'autres questions auxquelles ils sont étroitement liés, que ce soit la succession d'États et de gouvernements, qui est exclue de la présente étude [...], ou la reconnaissance des États et des gouvernements, que la Commission a décidé, en 1949, d'inscrire sur sa liste provisoire de matières choisies en vue de leur codification [66].

Le paragraphe 2 de l'article 7 du projet d'articles sur les missions spéciales (voir ci-dessus par. 36), adopté par la Commission à sa dix-neuvième session (1967), disposait :

Un État peut envoyer une mission spéciale à un État ou en recevoir une d'un État qu'il ne reconnaît pas [67].

Ainsi qu'il est indiqué dans le commentaire de cet article du projet, la Commission n'a pas tranché la question de savoir si l'envoi ou la réception d'une mission spéciale préjuge la solution du problème de la reconnaissance, car ce problème dépasse le sujet des missions spéciales. La Sixième Commission, qui a examiné le projet d'articles à la vingt-troisième session de l'Assemblée générale (1968), a décidé de supprimer le paragraphe cité, et la Convention sur les missions spéciales adoptée par l'Assemblée générale le 8 décembre 1969 [résolution 2530 (XXIV)] ne fait pas allusion à la reconnaissance ou à la non-reconnaissance de la part des États intéressés. Enfin, il convient de signaler qu'à sa vingt et unième session (1969) la Commission s'est brièvement interrogée, à l'occasion de l'examen de la question intitulée « Rela-

[61] *Ibid.*, p. 242, doc. A/7610/Rev.1, par. 80.

[62] *Ibid.*, p. 243, par. 84.

[63] *Ibid.*, *1968*, vol. II, p. 169, doc. A/CN.4/L.127.

[64] *Ibid.*, *1969*, vol. II, p. 163, doc. A/CN.4/213.

[65] *Yearbook of the International Law Commission, 1949*, p. 289 ; texte français dans *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session, Supplément n° 10* (A/925), par. 50.

[66] *Annuaire de la Commission du droit international, 1966*, vol. II, p. 283, doc. A/6309/Rev.1, deuxième partie, chap. II.

[67] *Ibid.*, *1967*, vol. II, p. 386, doc. A/6709/Rev.1 et Corr.1, chap. II, D.

tions entre les États et les organisations internationales », sur l'opportunité de prévoir, dans des articles spéciaux, les conséquences éventuelles sur la représentation des États auprès des organisations internationales de situations exceptionnelles telles que l'absence de reconnaissance. Étant donné le caractère délicat et complexe de ces questions, la Commission a décidé d'en reprendre l'examen à une prochaine session et de différer pour le moment toute décision à leur égard [68].

52. Parmi les gouvernements qui ont présenté des observations écrites en application de la résolution 1505 (XV), du 12 décembre 1960, trois se sont déclarés en faveur d'une étude de la question de la reconnaissance des États et des gouvernements : le Ghana [69], le Venezuela [70] et la Yougoslavie [71].

53. Dans ses observations, la Colombie a déclaré :

La Charte de l'Organisation des États américains se réfère incidemment à la reconnaissance des États dans son article 9. En outre, sur la reconnaissance des gouvernements, il faut citer, parmi les précédents concernant les relations entre les États américains, les doctrines Tobar (Ministre des relations extérieures de l'Équateur, 1908), et Estrada (Secrétaire aux relations extérieures du Mexique, 1930) et les résolutions XXXV et XXXVI de la neuvième Conférence internationale américaine sur le droit de légation et la reconnaissance des gouvernements *de facto*, ainsi que les travaux consacrés à cette matière par le Comité juridique interaméricain et le Conseil interaméricain de jurisconsultes et consignés dans les procès-verbaux des quatre sessions de ce dernier organe consultatif [72].

54. Les Pays-Bas ont été d'avis que la discussion de la question « pourrait être provisoirement différée du fait qu'un certain nombre de points fondamentaux sont mêlés à des considérations politiques [73] ».

55. Lors des débats à la Sixième Commission, les représentants du Danemark [74], du Nicaragua [75], du Mexique [76] et de la Yougoslavie [77] se sont déclarés favorables à l'étude de la question.

56. Le représentant de la Yougoslavie, développant les idées contenues dans la réponse de son gouvernement, a notamment déclaré que l'important n'était pas

de résoudre le problème classique des rapports entre la théorie déclarative de la reconnaissance et la théorie constitutive, bien que cet aspect doive également être étudié lors de la codification de l'ensemble du sujet.

L'essentiel était de

déterminer quels critères ont récemment été appliqués à la reconnaissance des États et des gouvernements, et de rechercher si certaines règles générales peuvent en être dégagées. En outre, il importe de définir quelle est la signification juridique de l'admission d'un État à l'ONU et dans d'autres organisations internationales, notamment en ce qui concerne la reconnaissance collective. La question de la reconnaissance des insurgés et des gouvernements revêt le même caractère d'urgence. L'uniformité des pratiques que l'on pourrait réaliser grâce à la codification de ces règles faciliterait grandement l'établissement de relations plus stables entre les États tout en améliorant la position des pays nouvellement indépendants [78].

57. Par contre, le représentant du Brésil a inclus la question parmi les matières qui étaient essentiellement dominées par des considérations politiques. Selon lui, « il est fort probable que la Commission échouerait si elle s'efforçait de traiter cette catégorie de sujets, non parce qu'elle ne pourrait proposer des formules habiles, mais parce qu'elle ne pourrait trouver des solutions efficaces [79] ».

58. Au cours des débats de la Sixième Commission à la vingt-troisième session de l'Assemblée générale (1968), le représentant de la Mongolie a exprimé l'espoir que, après avoir examiné les questions auxquelles la priorité avait été donnée, la Commission aborderait l'étude du problème de la reconnaissance des États et des gouvernements, et serait en mesure de préparer un ensemble de règles, éventuellement sous la forme d'une convention [80].

59. Enfin, il y a lieu de noter que la question des actes unilatéraux, proposée comme un éventuel sujet d'étude pour la Commission au cours de sa dix-neuvième session (1967), peut toucher certains aspects de la question de la reconnaissance (voir ci-dessous par. 137).

2. *Immunités juridictionnelles des États et de leur propriété*

[liste de 1949]

60. Certains aspects particuliers à cette question ont été abordés dans plusieurs conventions conclues à partir de projets de la Commission, mais elle n'a jamais fait l'objet d'une étude ou d'un rapport spécial. Les immunités des navires d'État et des navires de guerre sont mentionnées dans la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë et dans la Convention sur la haute mer. Les immunités dont jouissent les biens des États utilisés dans le cadre des missions diplomatiques, des missions spéciales et des postes consulaires sont régies par les conventions respectives concernant ces questions. Le projet d'articles sur les « Relations entre les États et les organisations internationales », dont une partie a été adoptée à la vingt et unième session de la Commission (1969), contient également des dispositions sur les immunités dont jouissent les biens des États utilisés dans le cadre de la représentation auprès d'organisations internationales. L'une des principales questions qui n'a pas encore été abordée par la Commission est celle des immunités dont pourraient éventuellement jouir les biens des États utilisés à des fins commerciales.

---

[68] *Ibid.*, *1969*, vol. II, p. 214, doc. A/7610/Rev.1, par. 18.

[69] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, seizième session, Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add.1 à 8, sect. 9.

[70] *Ibid.*, sect. 14.

[71] *Ibid.*, sect. 7.

[72] *Ibid.*, sect. 3, par. 8.

[73] *Ibid.*, sect. 16, par. 5.

[74] *Ibid.*, *seizième session, Sixième Commission*, 725e séance, par. 12.

[75] *Ibid.*, 722e séance, par. 20.

[76] *Ibid.*, 722e séance, par. 46.

[77] *Ibid.*, 714e séance, par. 16.

[78] *Ibid.*

[79] *Ibid.*, 721e séance, par. 14.

[80] *Ibid.*, *vingt-troisième session, Sixième Commission*, 1035e séance, par. 2. Le représentant du Mexique a également appelé l'attention sur ce point : *ibid.*, 1033e séance, par. 34.

61. Dans les observations écrites des États présentées en application de la résolution 1505 (XV), deux États, la Belgique [81] et les Pays-Bas [82], ont suggéré que l'on entreprenne l'étude de cette question. La Belgique a déclaré que

> il semblerait dans l'ordre logique des choses d'examiner après ces problèmes [succession d'États, missions spéciales et droit d'asile] la question des immunités juridictionnelles des États et de leur propriété.

Ceylan [83] a proposé la codification d'un aspect plus limité de la question, à savoir les immunités juridictionnelles des États en matière de transactions commerciales.

62. Au cours des débats de la Sixième Commission à la seizième session (1961), les représentants de la Belgique [84], du Danemark [85] de l'Irlande [86] et de la Nouvelle-Zélande [87] se sont déclarés en faveur de l'étude de cette question. Le représentant du Brésil a déclaré qu'une solution raisonnable de certains aspects de cette question encouragerait le commerce entre pays à systèmes sociaux différents. La délégation du Brésil, tout en reconnaissant que ce point était sujet à controverse, ne s'opposerait pas à ce qu'il soit renvoyé à la Commission du droit international pour étude [88].

63. Le représentant du Mexique à la Sixième Commission a appelé l'attention sur cette question à la vingt-troisième session (1968) de l'Assemblée générale [89].

3. *Juridiction pénale en matière d'infractions commises en dehors du territoire national*

[liste de 1949]

64. La Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë et la Convention sur la haute mer contiennent des dispositions concernant les crimes commis en mer. La Commission n'a toutefois pas examiné la question de la juridiction en matière d'infractions commises à terre dans des pays étrangers, à l'exception des infractions commises par des personnes dont le cas est prévu dans les conventions sur les relations diplomatiques et consulaires et sur les missions spéciales. Le projet d'articles sur les relations entre les États et les organisations internationales, dont une partie a été adoptée par la Commission en 1969, comporte des dispositions relatives à la situation à cet égard des représentants des États auprès d'organisations internationales.

65. Dans les observations écrites qu'ils ont présentées en application de la résolution 1505 (XV), les Pays-Bas [90] et le Venezuela [91] ont été d'avis que cette question soit étudiée.

66. Le représentant du Mexique à la Sixième Commission a appelé l'attention sur ce point à la vingt-troisième session (1968) de l'Assemblée générale [92].

4. *Traitement des étrangers*

[liste de 1949]

67. De sa huitième (1956) à sa treizième session (1961), la Commission a été saisie d'une série de six rapports sur la responsabilité des États, essentiellement consacrés à la mise au point et à la paraphrase d'un projet touchant la responsabilité des États pour les dommages causés sur leur territoire à la personne ou aux biens des étrangers. La Commission, qui était occupée à d'autres travaux, n'a pu examiner à fond ces rapports. Après avoir étudié, à sa quinzième session (1963), un rapport d'une Sous-Commission sur la responsabilité des États, la Commission est parvenue aux conclusions suivantes :

> [...]
> 1) Dans un essai de codification de la responsabilité des États, il faut donner priorité à une définition des règles générales de la responsabilité internationale de l'État, et 2) [...] pour la définition de ces règles générales, il faudra [...] ne pas négliger l'expérience et la documentation qui ont pu être recueillies jusqu'ici dans certains secteurs particuliers, et notamment dans celui de la responsabilité pour dommages à la personne et aux biens des étrangers [...] [93].

68. Des renseignements concernant l'examen ultérieur par la Commission de la question de la responsabilité des États sont donnés au paragraphe 48. La Commission a continué d'examiner le problème des relations entre la question du traitement des étrangers et celle de la responsabilité des États [94].

69. Dans leurs observations écrites présentées en application de la résolution 1505 (XV), Ceylan [95], le Ghana [96] et le Venezuela [97] ont proposé que la question du traitement des étrangers soit étudiée. Au cours des débats à la Sixième Commission, le représentant de la Nouvelle-Zélande [98] a appuyé cette proposition.

---

[81] *Ibid., seizième session, Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 13.

[82] *Ibid.*, sect. 16.

[83] *Ibid.*, sect. 17.

[84] *Ibid., seizième session, Sixième Commission*, 721e séance, par. 2.

[85] *Ibid.*, 725e séance, par. 12.

[86] *Ibid.*, 727e séance, par. 6.

[87] *Ibid.*, 719e séance, par. 26.

[88] *Ibid.*, 721e séance, par. 18.

[89] *Ibid., vingt-troisième session, Sixième Commission*, 1033e séance, par. 34.

[90] *Ibid., seizième session, Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 16.

[91] *Ibid.*, sect. 14.

[92] Voir ci-dessus note 89.

[93] *Annuaire de la Commission du droit international, 1963*, vol. II, p. 234, doc. A/5509, par. 52. La Sous-Commission avait été créée à la suite d'un débat prolongé, à la quatorzième session de la Commission (1962), sur la question de savoir si le traitement des étrangers devait être examiné dans le cadre de la question de la responsabilité des États.

[94] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 242 et 243, doc. A/7610/Rev.1, par. 80 à 82 et 84.

[95] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, seizième session, Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 17.

[96] *Ibid.*, sect. 9.

[97] *Ibid.*, sect. 14.

[98] *Ibid., seizième session, Sixième Commission*, 719e séance, par. 26.

5. *Droit d'asile*

[liste de 1949]

70. Cette question, figurant dans la liste de 1949, a été mentionnée dans la résolution 1400 (XIV), du 21 novembre 1959, par laquelle l'Assemblée générale priait « la Commission du droit international de procéder, dès qu'elle le jugera souhaitable, à la codification des principes et normes du droit international relatifs au droit d'asile ». A sa douzième session (1960), la Commission a pris acte de la résolution et a décidé de renvoyer l'examen de cette question à une future session [99].

71. Dans les observations écrites soumises en application de la résolution 1505 (XV), cinq pays ont proposé que la question soit étudiée : la Belgique [100], Ceylan [101], la Colombie [102], le Ghana [103] et le Venezuela [104].

72. Au cours des débats à la Sixième Commission, le représentant de la Colombie [105] a proposé, notamment, dans un projet de résolution, que la Commission du droit international inscrive sur la liste de ses travaux prioritaires la question du droit d'asile. Les représentants de la République arabe unie [106], du Nicaragua [107] et de la Belgique [108] ont été en faveur de l'étude du sujet, mais une certaine opposition s'est manifestée contre la proposition colombienne, non pas parce que la question du droit d'asile ne méritait pas l'attention de l'ONU, mais parce que la question se trouvait déjà inscrite à l'ordre du jour de la Commission du droit international, qui l'étudierait en temps voulu. En conséquence, le représentant de la Colombie a retiré par la suite sa proposition, étant entendu que ses vues et celles des représentants [109] qui les soutenaient seraient portées à la connaissance de la Commission du droit international.

73. A sa quatorzième session (1962), la Commission du droit international a décidé d'inscrire la question à son futur programme de travail, mais sans fixer la date à laquelle elle en aborderait l'examen. La Commission a fait de même en ce qui concerne une autre question, celle du « régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques », dont l'Assemblée générale avait précédemment demandé la codification (voir ci-dessous par. 78).

74. A sa dix-neuvième session, en 1967, la Commission a examiné l'opportunité d'aborder l'étude effective de ces questions dans un proche avenir. Le rapport de la Commission sur les travaux de cette session résume les vues qui ont été exprimées à ce sujet dans les termes suivants :

La Commission a examiné d'abord deux questions que l'Assemblée générale lui avait demandé d'aborder dès qu'elle le jugerait souhaitable et qui ont été inscrites à son programme de travail mais sans qu'un rapporteur spécial ait jamais été désigné pour en traiter. Il s'agit du droit d'asile, renvoyé à la Commission par la résolution 1400 (XIV) de l'Assemblée générale, du 21 novembre 1959, et du régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques, renvoyé à la Commission par la résolution 1453 (XIV) de l'Assemblée générale, du 7 décembre 1959. De l'avis de la plupart des membres, le moment ne paraissait guère venu de s'occuper activement de ces questions, qui sont toutes deux d'une portée considérable et soulèvent certains problèmes politiques. En abordant l'une ou l'autre de ces questions à l'heure actuelle, la Commission risquerait de retarder sérieusement l'achèvement des travaux sur d'autres questions importantes qui sont déjà à l'étude et au sujet desquelles plusieurs résolutions de l'Assemblée générale ont recommandé à la Commission de poursuivre ses travaux [110].

75. Depuis que la Commission a examiné ce point à sa dix-neuvième session (1967), l'Assemblée générale, par sa résolution 2312 (XXII), du 14 décembre 1967, a adopté une Déclaration sur l'asile territorial. Fruit de nombreuses années d'efforts fournis par la Commission des droits de l'homme (1957-1960), la Troisième Commission (1962-1964) et la Sixième Commission (1965-1967), la Déclaration constitue une amplification de l'article 14 de la Déclaration universelle des droits de l'homme. La résolution 2312 (XXII) contient un préambule libellé comme suit :

L'Assemblée générale,

Rappelant ses résolutions 1839 (XVII), du 19 décembre 1962, 2100 (XX), du 20 décembre 1965, et 2203 (XXI), du 16 décembre 1966, relatives à une déclaration sur le droit d'asile,

Tenant compte des travaux de codification qu'entreprendra la Commission du droit international conformément à la résolution 1400 (XIV) de l'Assemblée générale, en date du 21 novembre 1959,

Adopte la Déclaration suivante.

76. A ce propos, le rapport de la Sixième Commission précise :

Il a été en outre expliqué que, afin de souligner que l'adoption d'une déclaration sur l'asile territorial ne mettrait pas fin aux travaux des Nations Unies touchant la codification des règles et principes relatifs à l'institution de l'asile, les auteurs avaient jugé nécessaire de mentionner, au début même du projet de résolution, dans l'un des alinéas précédant la déclaration, les travaux de codification sur le droit d'asile que devait entreprendre la Commission du droit international conformément à la résolution 1400 (XIV), du 21 novembre 1959, de l'Assemblée générale,

Certaines autres délégations, tout en acceptant qu'il soit fait mention de ces travaux, ont déclaré qu'il devait être bien entendu que l'alinéa liminaire dont il s'agissait ne devait pas être interprété comme modifiant d'aucune façon l'ordre de priorité que la Commission du droit international et l'Assemblée générale avaient déjà établi pour l'examen des diverses questions ou comme y portant atteinte de quelque manière que ce soit [111].

---

[99] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 174, doc. A/4425, par. 39.

[100] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, seizième session, Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 13.

[101] *Ibid.*, sect. 17.

[102] *Ibid.*, sect. 3.

[103] *Ibid.*, sect. 9.

[104] *Ibid.*, sect. 14.

[105] *Ibid., seizième session, Sixième Commission*, 727e séance, par. 23.

[106] *Ibid.*, 723e séance, par. 3.

[107] *Ibid.*, 722e séance, par. 23.

[108] *Ibid.*, 721e séance, par. 2.

[109] Équateur et Nicaragua, *ibid.*, 730e séance, par. 19 et 28; Venezuela, *ibid.*, 729e séance, par. 13.

[110] *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 406 et 407, doc. A/6709/Rev.1 et Corr.1, par. 45.

[111] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, Annexes*, point 89 de l'ordre du jour, doc. A/6912, par. 64 et 65.

77. Les avis exprimés sur la signification de la « Déclaration sur l'asile territorial » pour la future codification des règles juridiques concernant le droit d'asile sont résumés comme suit dans le rapport de la Sixième Commission :

En outre, on a fait valoir que la mesure dans laquelle les États appliqueraient, dans la pratique, la déclaration permettrait de déterminer si le moment était ou non venu de passer à l'étape finale, consistant à élaborer et à codifier des règles juridiques précises concernant l'asile. A cet égard, de nombreux représentants se sont déclarés convaincus qu'une fois adoptée la déclaration devrait être considérée comme une étape transitoire devant conduire à l'avenir à l'adoption de règles juridiques obligatoires inscrites dans une convention internationale. Ils ont appelé l'attention sur le fait que l'asile figurait au programme de travail de la Commission du droit international conformément à la résolution 1400 (XIV) de l'Assemblée générale, du 21 novembre 1959. La déclaration sur le point d'être adoptée serait l'un des éléments que ladite commission devrait examiner dans le cadre de ses travaux. Certains de ces représentants ont formulé l'espoir que la Commission du droit international, lorsqu'elle entreprendrait la codification de l'institution de l'asile, dissiperait certaines des ambiguïtés des termes de la déclaration et qu'elle élargirait le sujet de manière à englober d'autres formes d'asile, comme l'asile diplomatique, qui, en Amérique latine et ailleurs, faisaient l'objet d'une pratique importante et de nombreuses dispositions conventionnelles. D'autre part, on a souligné que l'existence de la déclaration ne devrait en aucune façon restreindre la portée ou la profondeur des travaux qui seraient entrepris lorsque la Commission du droit international aborderait la question de l'asile [112].

6. *Régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques*

[résolution 1453 (XIV) de l'Assemblée générale, en date du 7 décembre 1959]

78. La première Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer (1958) a adopté, au paragraphe 6 de l'article 7 de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë, une clause stipulant que les dispositions de cet article « ne s'appliquent pas aux baies dites *historiques* [113] ». Le 27 avril 1958, la Conférence a également adopté une résolution demandant à l'Assemblée générale de prendre des dispositions pour l'étude du régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques [114]. L'Assemblée générale a, par la suite, adopté la résolution 1453 (XIV), du 7 décembre 1959, qui

prie la Commission du droit international d'entreprendre, dès qu'elle le jugera bon, l'étude de la question du régime juridique des eaux historiques, y compris les baies historiques, et de faire à ce sujet les recommandations qu'elle estimera appropriées.

La Commission, à sa douzième session (1960), a demandé au Secrétariat d'entreprendre une étude sur le sujet et a renvoyé l'examen de la question à une session future [115]. Une étude, préparée par le Secrétariat, a été publiée en 1962 [116]. En 1962 également, la Commission, à sa quatorzième session, a décidé d'inscrire la question à son programme, mais sans fixer la date à laquelle elle en aborderait l'examen [117]. A sa dix-neuvième session (1967), la Commission a examiné l'opportunité d'aborder activement l'étude de cette question. Les opinions exprimées à ce sujet, telles qu'elles sont consignées dans le rapport de la Commission, sont reproduites ci-dessus au paragraphe 74.

79. Au cours de la vingt-troisième session de l'Assemblée générale (1968), les représentants de l'Australie [118], du Canada [119] et du Mexique [120] à la Sixième Commission ont mentionné cette question à propos des travaux futurs de la Commission, le représentant du Canada, en particulier, soulignant l'importance que lui accordait sa délégation.

DEUXIÈME PARTIE

Questions dont l'inscription au programme de travail de la Commission a été proposée ou recommandée

CHAPITRE PREMIER

Questions proposées par des États Membres comme suite à la résolution 1505 (XV), du 12 décembre 1960, ou par des représentants à la Sixième Commission au cours des quinzième (1960) et seizième (1961) sessions de l'Assemblée générale

80. On trouvera ci-après un résumé des commentaires écrits présentés par des États Membres comme suite à la résolution 1505 (XV), du 12 décembre 1960, et des propositions formulées par des représentants à la Sixième Commission au cours des quinzième (1960) et seizième (1961) sessions de l'Assemblée générale touchant des matières qui n'avaient pas été inscrites au programme de travail de la Commission au moment considéré ou qui ne l'avaient pas été par la suite. On se rappellera que, conformément aux dispositions de la résolution 1686 (XVI), la Commission du droit international a examiné ces matières à sa quatorzième session (1962), et adopté les décisions dont un résumé est donné aux paragraphes 5 à 7 ci-dessus. Les faits nouveaux intéressant les matières en question qui ont pu se produire entre-temps sont indiqués le cas échéant.

1. *Sources du droit international* [121]

81. Dans ses commentaires écrits, le Mexique a demandé l'étude de cette question. Il a motivé sa demande de la façon suivante :

Il importe de revoir cette question en tenant compte des décisions nombreuses et variées et des résolutions de toute sorte, d'une valeur juridique parfois douteuse, qu'un grand nombre d'organisations internationales ont adoptées. L'action de ces organisa-

[112] *Ibid.*, par. 16.

[113] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 516, p. 211.

[114] *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit de la mer*, vol. II, *Séances plénières* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 58.V.4, Vol. II), p. 163.

[115] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1960*, vol. II, p. 174, doc. A/4425, par. 40.

[116] *Ibid., 1962*, vol. II, p. 1, doc. A/CN.4/143.

[117] *Ibid.*, p. 210, doc. A/5209, par. 60.

[118] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-troisième session, Sixième Commission*, 1036e séance, par. 12.

[119] *Ibid.*, 1031e séance, par. 26.

[120] *Ibid.*, 1033e séance, par. 34.

[121] Cette matière, de même que celles de la reconnaissance des actes des États étrangers (par. 82 ci-dessous), du domaine territorial des États (par. 83), du règlement pacifique des différends internationaux (par. 84 à 100) et du droit de la guerre et de la neutralité (par. 101 à 103), figurait parmi les sujets examinés par la Commission à sa première session (1949), mais non inscrits sur la liste de 1949.

tions a sans aucun doute des conséquences importantes sur la vie internationale et elle contribue d'une manière ou d'une autre à créer le droit international. Cet aspect du processus de création du droit international acquiert chaque jour une importance plus grande, et la Commission du droit international pourrait utilement l'étudier [122].

Le représentant du Mexique à la Sixième Commission a repris les observations de son gouvernement [123].

2. *Reconnaissance des actes des États étrangers*

82. Le Venezuela a demandé l'étude de la question dans ses commentaires écrits [124].

3. *Domaine territorial des États*

83. Cette question a également été proposée par le Venezuela [125].

Le principe

que les États s'abstiennent, dans leurs relations internationales, de recourir à la menace ou à l'emploi de la force, soit contre l'intégrité territoriale ou l'indépendance politique de tout État, soit de toute autre manière incompatible avec les buts des Nations Unies

est un de ceux qui ont été examinés par le Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États, créé en 1963 et reconstitué en 1965 (voir ci-dessus note 6).

4. *Règlement pacifique des différends internationaux*

84. Le sujet recouvre le domaine très vaste de l'interdiction du recours à la guerre, des procédures d'enquête, de médiation et de conciliation, du règlement arbitral ou judiciaire des différends, et de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice.

a) *Généralités*

85. A la seizième session de l'Assemblée (1961), le représentant d'Israël a déclaré devant la Sixième Commission [126] que le moment était venu de réexaminer tous les rouages établis en vue du règlement pacifique des différends internationaux. Il importait de savoir si les diverses modes de règlement constituaient véritablement des procédures sûres et s'il n'y aurait pas lieu de les adapter à la structure et à la conception actuelles des relations internationales. Pour la délégation israélienne, si l'on voulait mettre au point un dispositif complet en vue du règlement pacifique des différends internationaux, il y avait intérêt à charger la Sixième Commission d'entreprendre une étude de caractère juridique parallèle à celle qu'a effectuée sur le plan politique la Première Commission, s'agissant notamment du désarmement.

86. De même, le représentant de l'Argentine a déclaré qu'il était indispensable d'essayer, tant par la codification que par le développement progressif du droit, de mettre sur pied un ensemble juridique complet de méthodes propres à assurer la solution pacifique des différends internationaux [127]. Le représentant de l'Indonésie s'est également déclaré en faveur d'une étude de la question par la Commission du droit international [128].

87. Depuis 1961, une question intitulée « Règlement pacifique des différends » a été examinée aux vingtième (point 99) et vingt et unième (point 36) sessions de l'Assemblée générale, tenues en 1965 et 1966, mais aucune résolution n'a été adoptée à ce sujet. Il convient d'indiquer également que le Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États, créé en 1963, a examiné entre autres

le principe que les États règlent leurs différends internationaux par des moyens pacifiques de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger (voir ci-dessus note 6).

88. Le représentant de la Roumanie à la Sixième Commission a, au cours de la vingt-troisième session (1968) de l'Assemblée générale, exprimé l'espoir que la Commission entreprendrait aussi rapidement que possible une étude des moyens pacifiques de règlement des différends internationaux [129].

89. Parmi les travaux de recherche exécutés à l'heure actuelle par l'UNITAR figure une étude approfondie de la question du règlement pacifique des différends.

b) *Interdiction du recours à la guerre*

90. Dans ses commentaires écrits, l'Afghanistan a suggéré

la préparation d'une déclaration sur l'interdiction du recours à la guerre, en s'inspirant de la Déclaration de Saint-Pétersbourg de 1868, de la Conférence de Bruxelles de 1874 et du Protocole de Genève de 1925 [130].

91. La Tchécoslovaquie a proposé dans ses commentaires écrits le sujet suivant :

Élaboration de principes juridiques régissant l'interdiction des guerres d'agression et déterminant les responsabilités en cas de violation de la paix (définition de l'agression, interdiction de l'usage d'armes de destructions massive, conséquence de la responsabilité en cas de violation de la paix et de la sécurité) [131].

c) *Recours aux procédures d'enquêtes, de médiation et de conciliation*

92. Dans les commentaires présentés par la Colombie, on lit :

La Commission du droit international a déjà examiné la question de la procédure arbitrale et rédigé une série d'articles types qu'elle a soumis à l'examen de l'Assemblée générale, qui les a transmis aux gouvernements en novembre 1958 afin qu'ils présentent leurs observations et qu'ils en tiennent compte lorsqu'ils rédige-

[122] *Documents officiels de l'Assemblée générale, seizième session, Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 10, par. 3.

[123] *Ibid., Sixième Commission*, 722e séance, par. 46.

[124] *Ibid., seizième session, Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 14.

[125] *Ibid.*

[126] *Ibid., Sixième Commission*, 726e séance, par. 38.

[127] *Ibid.*, 720e séance, par. 14.

[128] *Ibid.*, 726e séance, par. 13.

[129] *Ibid., vingt-troisième session, Sixième Commission*, 1031e séance, par. 16.

[130] *Ibid., seizième session, Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 1, par. 2.

[131] *Ibid.*, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 12, al. *a*. La question de la définition de l'agression est traitée ci-dessus aux paragraphes 20 à 22.

raient des conventions sur l'arbitrage; cependant, l'organe codificateur de l'ONU doit encore examiner les autres procédures de règlement pacifique prévues tant par l'Article 33 de la Charte des Nations Unies que par l'Article 21 de la Charte de l'Organisation des États américains, savoir : les bons offices, la médiation, l'enquête et la conciliation; quant au règlement judiciaire, il est régi par le Statut de la Cour internationale de Justice annexé à la Charte des Nations Unies. Il existe, sur le plan interaméricain, de nombreux précédents pour la codification de ces procédures de règlement pacifique des conflits internationaux [Traité pour le règlement pacifique des conflits entre les États américains (pacte Gondra), adopté à la cinquième Conférence internationale américaine et portant principalement sur la procédure d'enquête; Convention générale de conciliation interaméricaine, Traité général d'arbitrage interaméricain et Protocole d'arbitrage progressif, adoptés à la Conférence internationale américaine sur la conciliation et l'arbitrage (Washington, 1929); Traité pacifique de non-agression et de conciliation (pacte Saavedra-Lamas), conclu à Rio de Janeiro en 1933; Traité interaméricain sur les bons offices et la médiation, adopté à la Conférence interaméricaine pour le maintien de la paix, tenue à Buenos Aires en 1936; Traité américain de règlement pacifique (pacte de Bogotá), adopté à la neuvième Conférence internationale américaine].

En conséquence, le Gouvernement colombien a proposé l'étude de la question : « Règlement pacifique des conflits internationaux : procédures d'enquête, de médiation et de conciliation » [132].

93. Le représentant de l'Indonésie a exprimé l'avis que la Commission devrait examiner la question du règlement pacifique des différends [133].

d) *Recours plus fréquent au règlement arbitral ou judiciaire* [134]

94. Dans ses commentaires écrits, le Danemark a déclaré qu'il ne pouvait

qu'accueillir avec satisfaction toute proposition tendant à élargir la portée des procédures arbitrales et judiciaires dans les relations internationales. Au lieu de la critiquer, il faudrait au contraire encourager la Commission du droit international à poursuivre ses efforts dans cette voie [135].

95. De l'avis de la Suède,

une des questions les plus importantes des temps présents est celle du renforcement du rôle du droit international dans le règlement des conflits entre États.

L'Article 2 de la Charte des Nations Unies impose aux États Membres l'obligation de régler leurs différends internationaux par des moyens pacifiques, de telle manière que la paix et la sécurité internationales ainsi que la justice ne soient pas mises en danger. Or, de nos jours, beaucoup de différends qui, en soi, sont de nature à se prêter à un règlement par la Cour internationale de Justice ou par d'autres instances judiciaires ou arbitrales internationales ne sont pas soumis à un tel règlement, faute de quoi ils continuent à peser sur les relations entre les États en question. Vu cet état de choses, il y a lieu d'examiner les moyens par lesquels on pourrait amener les États à avoir recours plus fréquemment à un règlement judiciaire ou arbitral de leurs différends. Cette question revêt, dans l'opinion du Gouvernement suédois, une telle importance qu'il propose qu'elle soit inscrite avec priorité sur la liste des questions à étudier par la Commission du droit international [136].

96. Lors des débats de la Sixième Commission à la seizième session de l'Assemblée générale, le représentant de la Suède [137] a développé les arguments de son gouvernement. Il a été appuyé par les représentants de l'Irlande [138] et du Pakistan [139].

e) *Juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice*

97. A la quinzième session de l'Assemblée générale (1960), au cours des débats de la Sixième Commission, les représentants de l'Afghanistan [140], du Canada [141] et du Royaume-Uni [142] ont dit que la question de la compétence obligatoire de la Cour internationale de Justice était l'un des sujets que la Commission du droit international pourrait étudier. Le représentant de la Birmanie a déclaré que

des mesures adéquates devraient être prises [...] pour habituer l'opinion mondiale à accepter l'idée que les règles de droit international sont édictées par l'Organisation des Nations Unies et que les différends internationaux doivent être soumis à la Cour internationale de Justice [143].

98. Dans ses commentaires écrits, le Danemark a déclaré que

La codification et le développement du droit international doivent s'envisager comme un seul aspect de l'instauration du droit dans les relations internationales et contribuer, indépendamment de leurs buts immédiats, à créer des conditions permettant aux États de reconnaître de plus en plus largement la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice [144].

Le représentant du Danemark à la Sixième Commission a déclaré au cours des débats de la seizième session que sa délégation considérait que la Sixième Commission serait « l'organe compétent pour examiner en détail ce domaine bien défini et capital du droit international [145] ». Le représentant de la Suède a exprimé le même avis, « à moins que la Commission du droit international ne l'inscrive sur la liste de ses travaux prioritaires [146] ».

99. Dans leurs commentaires écrits, les Pays-Bas ont indiqué « qu'il est urgent de progresser dans ce domaine », mais que les travaux de préparation devraient être laissés à d'autres organes que la Commission du droit international [147].

100. Le représentant du Ghana a suggéré que la Cour soit autorisée à décider de ce qui relève de la juridiction

---

[132] *Ibid.*, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 3.

[133] *Ibid.*, *Sixième Commission*, 726e séance, par. 13.

[134] Les activités de la Commission concernant la question de la procédure arbitrale sont mentionnées au paragraphe 23 ci-dessus.

[135] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, seizième session, Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 8, par. III.

[136] *Ibid.*, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 6.

[137] *Ibid.*, *Sixième Commission*, 724e séance, par. 28 et 29.

[138] *Ibid.*, 727e séance, par. 6.

[139] *Ibid.*, 720e séance, par. 37.

[140] *Ibid.*, *quinzième session, Sixième Commission*, 660e séance, par. 3.

[141] *Ibid.*, 656e séance, par. 10.

[142] *Ibid.*, 652e séance, par. 2.

[143] *Ibid.*, 653e séance, par. 2.

[144] *Ibid.*, *seizième session, Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 8, par. VII, al. 3.

[145] *Ibid.*, *Sixième Commission*, 725e séance, par. 14.

[146] *Ibid.*, 724e séance, par. 29.

[147] *Ibid.*, *seizième session, Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 16, par. 3

interne d'un État, de la même façon que les tribunaux nationaux décident s'ils sont ou non compétents à l'égard d'une question donnée. Il s'est déclaré en faveur de la juridiction obligatoire de la Cour [148]. Le représentant d'Israël a appuyé cette proposition [149].

5. *Droit de la guerre et de la neutralité*

101. A la quinzième session de l'Assemblée générale (1960), le représentant de Ceylan a proposé de codifier le droit en matière de neutralité [150].

102. Dans ses commentaires écrits, l'Autriche a proposé la codification des lois de la guerre et de la neutralité. Le Gouvernement autrichien a fait remarquer que

> les dispositions de la Charte peuvent avoir eu, sur les normes traditionnelles du droit international, un effet autre que l'abrogation. Il se peut, par exemple, qu'il faille modifier certaines normes pour qu'elles correspondent aux règles établies dans la Charte. Il en est ainsi notamment des règles de la guerre et de la neutralité, qui reflètent la pratique des États au cours du XIX[e] siècle et ne prévoient donc pas l'action militaire d'une organisation mondiale d'États [151].

103. Au contraire, les Pays-Bas ont estimé

> que la question des lois de la guerre ne se prête pas à la codification — bien qu'il soit urgent d'adapter ces lois aux méthodes de la guerre moderne —, parce qu'elle est étroitement liée aux problèmes de désarmement, dont s'occupent actuellement d'autres organes de l'ONU [152].

6. *Droit de l'espace*

104. Dans les commentaires écrits présentés par des gouvernements comme suite à la résolution 1505 (XV) et dans des déclarations faites par des représentants au cours des débats à la Sixième Commission lors des quinzième (1960) et seizième (1961) sessions de l'Assemblée générale, un certain nombre de propositions ont été formulées tendant à ce que la Commission du droit international examine les aspects juridiques de l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, quoique des doutes aient été exprimés quant à la compétence de la Commission pour étudier cette question [153].

105. Le droit de l'espace est étudié actuellement par le Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique, qui relève de l'Assemblée générale, et notamment par son Sous-Comité juridique. A sa vingt et unième session, l'Assemblée générale a adopté la résolution 2222 (XXI), du 19 décembre 1966, relative au Traité sur les principes régissant les activités des États en matière d'exploration et d'utilisation de l'espace extra-atmosphérique, y compris la Lune et les autres corps célestes. Par sa résolution 2260 (XXII), du 3 novembre 1967, l'Assemblée générale a prié le Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique,

> dans le cadre du développement progressif futur du droit de l'espace extra-atmosphérique, de poursuivre, en leur donnant un caractère d'urgence, ses travaux en vue d'élaborer un accord sur la responsabilité pour les dommages causés par suite du lancement d'objets dans l'espace extra-atmosphérique et un accord sur l'assistance aux astronautes et aux véhicules spatiaux, le retour des astronautes et la restitution des véhicules spatiaux, et de poursuivre activement ses travaux sur les questions relatives à la définition de l'espace extra-atmosphérique et à l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique et des corps célestes, y compris les diverses conséquences des communications spatiales.

A sa vingt-deuxième session, l'Assemblée générale a également adopté la résolution 2345 (XXII), du 19 décembre 1967, dans laquelle elle se félicite de l'Accord — annexé à cette résolution — sur le sauvetage des astronautes, le retour des astronautes et la restitution des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique.

106. A sa session suivante, l'Assemblée générale a adopté la résolution 2453 B (XXIII), du 20 décembre 1968, dans laquelle elle prie le Comité des utilisations pacifiques de l'espace extra-atmosphérique d'achever d'urgence la mise au point d'un projet d'accord sur la responsabilité pour les dommages causés par suite du lancement d'objets dans l'espace extra-atmosphérique et de poursuivre l'étude des questions relatives à la définition de l'espace extra-atmosphérique et à l'utilisation de cet espace et des corps célestes, y compris diverses conséquences des télécommunications spatiales. Dans sa résolution 2601 B (XXIV), du 16 décembre 1969, l'Assemblée générale a exprimé son regret que le Comité n'ait pas pu achever l'élaboration d'une convention sur la responsabilité, et l'a prié instamment d'achever le projet de convention suffisamment tôt pour que l'Assemblée puisse l'examiner à titre définitif lors de sa vingt-cinquième session.

7. *Droits de l'homme et défense de la démocratie*

a) *Rédaction d'un projet de convention pour la défense de la démocratie, en coordination avec les activités que l'Organisation des États américains et la Commission interaméricaine des droits de l'homme consacrent actuellement à cette question*

107. La rédaction de ce projet a été proposée par le Venezuela dans ses commentaires écrits [154].

108. La Colombie a déclaré dans ses commentaires écrits :

> Le Conseil interaméricain de jurisconsultes a également examiné la question du fonctionnement effectif de la démocratie représentative, qui figure à l'ordre du jour de la onzième Conférence interaméricaine. Mais comme cette question présente un caractère relativement politique et qu'elle découle directement, dans le cadre de l'organisation régionale interaméricaine, de l'alinéa *d* de l'article 5 de la Charte de Bogotá, on peut considérer qu'il s'agit pour

---

[148] *Ibid.*, *Sixième Commission*, 723[e] séance, par. 35.

[149] *Ibid.*, 726[e] séance, par. 37.

[150] *Ibid.*, *quinzième session*, *Sixième Commission*, 658[e] séance, par. 19 et 20.

[151] *Ibid.*, *seizième session*, *Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add. 1 à 8, annexe, sect. 15.

[152] *Ibid.*, sect. 16, par. 3.

[153] Pour un résumé des propositions qui ont été formulées, voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 109, doc A/CN.4/145, par. 162.

[154] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, seizième session, Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 14.

le moment d'une question exclusivement interaméricaine. Il en est de même du problème de la relation juridique entre le respect des droits de l'homme et le fonctionnement de la démocratie représentative, qui a également fait l'objet d'une étude du Conseil interaméricain de jurisconsultes et d'un rapport à la onzième Conférence interaméricaine [155].

b) *Protection internationale des droits de l'homme par la création d'un tribunal international spécial*

109. Le sujet a été proposé par la Colombie dans ses commentaires écrits [156]. A la seizième session (1961) de l'Assemblée générale, le représentant de la Colombie a présenté un projet de résolution [157] dont le dispositif prévoyait notamment l'inscription à l'ordre du jour de la dix-septième session de l'Assemblée de la question de la création d'un tribunal international pour la protection des droits de l'homme. Ce projet a été ultérieurement remplacé par un amendement [158]. Au cours des débats, le représentant de la Colombie a retiré sa proposition, eu égard au fait que la plupart des représentants, tout en reconnaissant l'importance du sujet, pensaient que son inscription à l'ordre du jour de la session suivante de l'Assemblée n'était pas appropriée, la Commission des droits de l'homme étant saisie de la question depuis plusieurs années [159].

c) *Compétence des tribunaux internationaux et des organisations internationales en ce qui concerne notamment l'exception fondée sur la compétence nationale pour ce qui est des questions intéressant les droits de l'homme*

110. Cette question a été proposée par Ceylan dans ses commentaires écrits [160].

d) *Élaboration, depuis 1962, d'instruments multilatéraux relatifs aux droits de l'homme*

111. Au cours des dernières années, l'Assemblée générale a adopté les instruments suivants : la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale [résolution 2106 A (XX), du 21 décembre 1965]; le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, et le Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques [résolution 2200 A (XXI), du 16 décembre 1966]; la Déclaration sur l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes [résolution 2263 (XXII), du 7 novembre 1967]; et la Convention sur l'imprescriptibilité des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité [résolution 2391 (XXIII), du 26 novembre 1968]. Certaines des dispositions du projet de Déclaration sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance religieuse et du projet de Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes d'intolérance et de discrimination fondées sur la religion ou la conviction ont été examinées par l'Assemblée générale au cours de sa vingt-troisième session, en 1968; à sa vingt-quatrième session, l'Assemblée générale a renvoyé à sa vingt-cinquième session (1970) la suite de l'examen de ces instruments.

8. *Indépendance et souveraineté des États*

a) *Acquisition de la qualité d'État*

112. Cette question a été proposée par le Ghana dans ses commentaires écrits [161]. A la seizième session de l'Assemblée générale, le représentant du Ghana a déclaré à la Sixième Commission que la question était

de toute évidence importante, l'élargissement de la société internationale par l'apparition de nouveaux États entrant rapidement dans le domaine de l'histoire ; en effet, une fois qu'il aura été donné pleinement effet à la résolution 1514 (XV) de l'Assemblée générale sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, de nouveaux États n'apparaîtront que comme suite à la désintégration, au démembrement ou à la disparition complète d'États existants, ou à la formation de nouveaux groupements par voie de sécession ou de fusionnement. La naissance et la reconnaissance d'un nouvel État seraient alors étroitement liées à la question de la succession d'États [162].

b) *Droit d'un État, en particulier d'un nouvel État, de déterminer, de mettre en œuvre et de perfectionner sa forme politique, sur le plan social et économique, conformément à son idéologie déclarée, et de prendre toutes les mesures nécessaires à cette fin, par exemple la décolonisation, la normalisation, la nationalisation, ainsi que les mesures permettant de contrôler toutes ses ressources naturelles et de garantir l'utilisation de ces ressources dans l'intérêt de l'État et du peuple*

et

c) *Droit de tout État de prendre les mesures qu'il juge nécessaires pour sauvegarder son unité nationale et son intégrité territoriale et pour assurer sa propre défense*

113. Ces deux questions ont été proposées par l'Indonésie dans ses commentaires écrits [163].

d) *Élaboration de principes juridiques destinés à garantir l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux*

114. Cette question a été proposée par la Tchécoslovaquie dans ses commentaires écrits [164]. Elle porte notamment sur le droit d'autodétermination des nations, la garantie de la pleine souveraineté des nations sur leurs ressources naturelles, l'ensemble des problèmes de la reconnaissance des États, de la succession d'États, etc.

e) *Actes d'un État sur le territoire d'un autre État*

115. Les Pays-Bas ont proposé dans leurs commentaires

[155] *Ibid.*, sect. 3, par. 11.
[156] *Ibid.*, sect. 3.
[157] *Ibid.*, doc. A/C.6/L.493.
[158] *Ibid.*, doc. A/5036, par. 12.
[159] *Ibid.*, par. 37.
[160] *Ibid.*, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 17.
[161] *Ibid.*, sect. 9.
[162] *Ibid.*, *Sixième Commission*, 723e séance, par. 38.
[163] *Ibid.*, *seizième session*, *Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 11.
[164] *Ibid.*, sect. 12.

écrits que la Commission étudie la question des actes d'un État sur le territoire d'un autre État [165]. Prenant la parole devant la Commission au cours de sa dix-neuvième session (1967), M. Tammes a proposé que soit étudiée

la question de savoir si les actes d'États étrangers peuvent, en droit international, être soumis indirectement à l'appréciation et au jugement des juridictions nationales [166].

f) *Principe de la non-intervention*

116. Le Mexique a proposé l'étude de cette question dans ses commentaires écrits [167]. Une convention de cinq articles, signée à La Havane en 1928, réglemente sur le plan interaméricain les droits et devoirs des États en cas de guerre civile. De l'avis du Mexique, il conviendrait d'envisager la possibilité d'étendre au monde entier les dispositions de cette convention ou, le cas échéant, de formuler de nouvelles dispositions adaptées aux conditions actuelles et applicables sur le plan universel.

117. A la Sixième Commission, à la seizième session de l'Assemblée générale, le représentant de l'Union des Républiques socialistes soviétiques a suggéré la codification de la question de la souveraineté des États et du principe de la non-intervention [168].

118. Le représentant du Mexique a souligné que, en raison de l'intérêt actuel de la question de la non-intervention, son étude devrait être entreprise dès que possible [169].

g) *Principe de l'autodétermination des peuples*

119. L'étude de cette question a été proposée par l'Autriche dans ses commentaires écrits [170].

h) *Travaux du Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États*

120. Le Comité spécial des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États effectue, depuis 1963, une étude relative, notamment, aux principes suivants : le devoir de ne pas intervenir dans les affaires relevant de la compétence nationale d'un État, conformément à la Charte, et le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes (voir ci-dessus note 6).

9. *Application du droit international*

121. La question a été proposée par le Ghana dans ses commentaires écrits [171]. Dans son intervention à la Sixième Commission, lors de la seizième session de l'Assemblée générale, le représentant du Ghana a déclaré que cette question était étroitement liée à la reconnaissance par tous les États de la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice. S'il était possible d'appliquer le droit international à l'égard de tous les pays et dans tous les cas, bien des difficultés que connaît actuellement le monde disparaîtraient. La délégation ghanéenne espérait que cette matière serait examinée sans tarder [172].

122. Le représentant de l'Argentine a dit que son gouvernement estimait qu'il était indispensable d'essayer, par la codification et le développement progressif du droit, de mettre sur pied un ensemble juridique complet propre à assurer la solution pacifique des différends internationaux et de créer de nouveaux moyens pour assurer la paix par l'application de règles de droit [173].

10. *Utilisation des fleuves internationaux*

123. A la quatorzième session (1959) de l'Assemblée générale, le représentant de la Bolivie à la Sixième Commission a fait observer que l'utilisation des fleuves internationaux n'était régie que par un droit purement coutumier, mal défini et sans uniformité. Il a suggéré, en conséquence, que la Commission du droit international inscrive à son ordre du jour la question de l'utilisation et de l'exploitation des eaux internationales [174].

124. Plusieurs représentants ont souligné la complexité du problème, qui nécessite des connaissances techniques appropriées. D'autres représentants ont estimé qu'un essai de codification serait prématuré et risquerait de faire plus de mal que de bien. Il valait mieux laisser à la Commission du droit international le soin de décider si l'utilisation des fleuves internationaux était un sujet se prêtant à codification.

125. Après les débats de la Sixième Commission, l'Assemblée générale a, le 21 novembre 1959, adopté la résolution 1401 (XIV), dans laquelle, considérant qu'il était souhaitable d'entreprendre des études préliminaires à ce sujet « afin de déterminer si la question se prête à codification », elle a prié le Secrétaire général de présenter un rapport sur les problèmes juridiques que posent l'exploitation et l'utilisation des fleuves internationaux. Le Secrétaire général a donc, conformément à la demande formulée dans cette résolution, préparé et distribué aux États Membres un rapport (A/5409). Un recueil de textes législatifs et de dispositions de traités sur la question a été publié dans la Série législative des Nations Unies [175].

126. Dans leurs commentaires écrits, les Pays-Bas ont demandé que la Commission du droit international

---

[165] *Ibid.*, sect. 16.

[166] *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. I, p. 195, 928e séance, par. 8.

[167] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, seizième session, Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 10.

[168] *Ibid., Sixième Commission*, 717e séance, par. 33.

[169] *Ibid.*, 722e séance, par. 46.

[170] *Ibid., seizième session, Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 15.

[171] *Ibid.*, sect. 9.

[172] *Ibid., Sixième Commission*, 723e séance, par. 36.

[173] *Ibid.*, 720e séance, par. 14.

[174] *Ibid., quatorzième session, Annexes*, point 55 de l'ordre du jour, doc. A/4253, par. 33 et suiv.

[175] *Textes législatifs et dispositions de traités concernant l'utilisation des fleuves internationaux à des fins autres que la navigation* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.4).

étudie la question de l'utilisation des fleuves internationaux [176].

127. A la seizième session (1961) de l'Assemblée générale, le représentant de l'Iran à la Sixième Commission a dit que la Commission du droit international

pourrait tirer parti des recherches effectuées par le Secrétariat pour entreprendre la rédaction d'une convention internationale. Une telle convention réglementerait l'utilisation des fleuves internationaux par les États riverains sur la base de règles bien définies et mettrait ainsi fin aux nombreux différends en la matière [177].

128. A la vingt-deuxième session (1967) de l'Assemblée générale, le représentant du Mexique à la Sixième Commission a exprimé l'espoir que, après avoir terminé l'examen des sujets dont elle était saisie, la Commission du droit international envisagerait d'aborder les problèmes juridiques que posent l'exploitation et l'utilisation des fleuves internationaux et pourrait prendre en considération, à cette occasion, l'avis émis plusieurs années auparavant par le Comité juridique interaméricain [178].

129. Le sujet a été également abordé par des membres de la Commission au cours de sa dix-neuvième session (1967). M. Tammes a fait observer qu' « il serait peut-être bon que la Commission et des conférences de plénipotentiaires prêtent le poids de leur autorité aux travaux d'organismes privés tels que l'Association de droit international [179] ». Le Président de la dix-neuvième session, sir Humphrey Waldock, a émis l'opinion que cette question était trop vaste pour être étudiée parallèlement aux travaux courants de la Commission [180]. M. Kearney a déclaré qu'il soutiendrait l'inscription de la question au programme de travail de la Commission, compte tenu des exigences du travail en cours [181]. M. Bartoš a indiqué que

l'étude de la question des fleuves internationaux n'a jamais été proposée par l'Assemblée générale, car les pays en voie de développement voient, dans l'élaboration de règles de navigation sur ces cours d'eau, un moyen de porter atteinte à leur souveraineté [182].

11. *Relations économiques et commerciales*

a) *Règles relatives au commerce multilatéral*

130. En proposant l'étude de cette question, la Yougoslavie a déclaré dans ses commentaires écrits que

Les règles relatives au commerce international, et plus particulièrement aux échanges entre États dotés de systèmes économiques et sociaux différents, soulèvent un certain nombre de problèmes nouveaux auxquels il conviendrait maintenant d'apporter des solutions juridiques satisfaisantes dans l'intérêt du développement normal des relations politiques et économiques dans un domaine particulièrement sensible des affaires mondiales. Nous ne pensons pas, bien entendu, aux aspects techniques de la réglementation juridique du commerce international, mais aux institutions et aux règles nouvelles qui sont apparues depuis la seconde guerre mondiale et ont profondément modifié la structure générale des échanges internationaux [183].

A la seizième session de l'Assemblée générale, le représentant de la Yougoslavie, dans son intervention à la Sixième Commission, a développé les mêmes idées [184].

b) *Règles relatives aux diverses formes d'assistance économique aux pays sous-développés*

131. Cette question a également été proposée par la Yougoslavie. Dans ses commentaires, le Gouvernement yougoslave a déclaré :

On s'accorde à reconnaître que l'encouragement du développement économique des pays sous-développés constitue l'un des principaux problèmes internationaux de notre temps. Les diverses formes de l'assistance accordée à l'heure actuelle à ces pays — économique et technique, multilatérale et bilatérale — ont des conséquences importantes sur le plan juridique et exigent l'élaboration des principes de droit international qui doivent réglementer leur application si l'on veut qu'elles atteignent leurs buts fondamentaux [185].

132. A la Sixième Commission, le représentant de la Yougoslavie a déclaré que

S'agissant de codifier les règles juridiques relatives à l'assistance économique et technique, la Commission du droit international devrait non pas aborder les questions techniques, mais chercher à définir, eu égard au droit international général, quelles sont les positions respectives des États et des organisations. La délégation yougoslave est convaincue que les normes juridiques existantes pourraient servir de base à l'établissement de certaines règles qui ont été réaffirmées à maintes reprises dans la pratique de l'après-guerre. Par exemple, l'interdiction d'assortir de conditions politiques ou autres l'aide fournie aux pays sous-développés est maintenant une règle juridique généralement admise [186].

133. Par contre, le représentant du Royaume-Uni, parlant des deux questions proposées par la Yougoslavie, a déclaré à la Sixième Commission que sa délégation estimait qu'un organe économique serait plus approprié que la Commission du droit international pour l'étude de ces sujets. Il a déclaré en outre que certains aspects du commerce international étaient couverts par d'autres sujets, comme les immunités juridictionnelles des États [187].

134. Par sa résolution 2205 (XXI), du 17 décembre 1966, l'Assemblée générale a créée la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI). A la première session (1968) de la CNUDCI, un grand nombre de délégations ont estimé que la liste non limitative suivante de questions devrait constituer le programme de travail futur de la Commission : 1) vente internationale des objets mobiliers corporels; 2) arbi-

---

[176] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, seizième session, Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 16.

[177] *Ibid., Sixième Commission*, 725e séance, par. 22.

[178] *Ibid., vingt-deuxième session, Sixième Commission*, 961e séance, par. 7.

[179] *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. I, p. 195, 928e séance, par. 8.

[180] *Ibid.*, p. 268, 938e séance, par. 78.

[181] *Ibid.*, p. 205, 929e séance, par. 80, et p. 272, 939e séance, par. 18.

[182] *Ibid.*, p. 269, 938e séance, par. 81.

[183] *Documents officiels de l'Assemblée générale, seizième session, Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 7, par. 4.

[184] *Ibid., Sixième Commission*, 714e séance, par. 21.

[185] *Ibid., seizième session, Annexes*, point 70 de l'ordre du jour, doc. A/4796 et Add.1 à 8, annexe, sect. 7, par. 4.

[186] *Ibid., Sixième Commission*, 714e séance, par. 22.

[187] *Ibid.*, 717e séance, par. 9.

trage commercial; 3) transports; 4) assurance; 5) paiements internationaux; 6) propriété intellectuelle; 7) élimination de toute discrimination dans les lois applicables au commerce international; 8) représentation; 9) légalisation des documents. La CNUDCI a décidé que les sujets suivants devraient recevoir priorité : vente internationale des objets mobiliers corporels; paiements internationaux; arbitrage commercial international [188]. A sa deuxième session (1969), la CNUDCI a décidé, comme suite à une demande de la CNUCED, d'inscrire également à son programme la question de la réglementation internationale des transports maritimes [189].

CHAPITRE II

Questions dont l'étude a été proposée ultérieurement par des représentants à la Sixième Commission ou par des membres de la Commission du droit international

SECTION A. — *Questions dont l'étude a été proposée ultérieurement par des représentants à la Sixième Commission*

135. Depuis la seizième session (1961) de l'Assemblée générale, la Sixième Commission n'a pas examiné en tant que point distinct de son ordre du jour la question des travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international. Les observations des représentants à la Sixième Commission sur les activités de la Commission du droit international ont donc porté dans une large mesure sur les questions traitées dans les rapports annuels de la Commission du droit international. On trouvera plus haut les observations ou suggestions formulées au sujet des autres questions inscrites au programme de la Commission ou des propositions présentées par des États Membres en 1960 et 1961. Les seules propositions nouvelles semblent être celles qui ont été présentées à la vingt-quatrième session (1969) de l'Assemblée générale par le représentant d'El Salvador, qui a déclaré que, selon lui, la Commission

devrait se consacrer surtout aux sujets présentant le plus d'intérêt sur le plan pratique, tels que le droit du développement des États et le droit communautaire, qui revêtent une telle importance aujourd'hui en raison des problèmes que pose le développement économique et social des pays non industrialisés et de la tendance actuelle à l'intégration économique. Un autre sujet n'a pas été pleinement étudié au titre du droit des traités : celui du conflit entre les traités et le droit interne, notamment les constitutions nationales [190].

SECTION B. — *Questions dont l'étude a été proposée ultérieurement par des membres de la Commission du droit international*

136. A sa quatorzième session, en 1962, la Commission a examiné les propositions présentées par des gouvernements comme suite à la résolution 1505 (XV) de l'Assemblée générale ou à la Sixième Commission lors des quinzième (1960) et seizième (1961) sessions de l'Assemblée générale, et elle a décidé de limiter temporairement le programme de travail futur aux questions déjà à l'étude ou devant être étudiées en application de résolutions antérieures de l'Assemblée générale (voir ci-dessus par. 5 et 6). Depuis cette session, c'est principalement à la dix-neuvième session (1967) de la Commission que de nouvelles questions ont été suggérées en plus de celles qui avaient été proposées ou inscrites antérieurement au programme de la Commission.

1. *Actes unilatéraux*

137. C'est à la dix-neuvième session (1967) que M. Tammes a suggéré que la Commission pourrait examiner la question des actes unilatéraux. Il a déclaré que c'était une matière où des recherches approfondies avaient déjà été faites et où la pratique était abondante, et qui demandait un gros effort de clarification et de systématisation.

Elle englobe, par exemple, la question de la reconnaissance, en tant qu'acte positif consistant à admettre une situation donnée comme situation juridique et, inversement, la question des protestations qui tendent à rejeter les modifications d'une situation juridique. On peut aussi citer le principe de l'*estoppel*, appliqué par la Cour internationale de Justice; d'autres exemples d'actes unilatéraux, tels que les proclamations, désistements et renonciations, peuvent encore être mentionnés lorsqu'on envisage la possibilité d'élaborer un projet systématique [191].

M. Ago [192], sir Humphrey Waldock [193], M. Bartoš [194] et M. Castrén [195] se sont également référés à cette suggestion.

2. *Situation des organisations internationales devant la Cour internationale de Justice*

138. M. Tammes, se référant à la question générale de la mise en œuvre du droit international, a déclaré que

une question particulière d'intérêt pratique s'est posée à propos de l'affaire du Sud-Ouest africain, et la Commission pourrait fort bien s'occuper du problème que pose l'attribution à l'Organisation des Nations Unies et à d'autres organisations internationales de la qualité de partie à un litige devant la Cour internationale de Justice [196].

3. *Statut d'un nouvel organe des Nations Unies chargé de l'établissement des faits*

139. M. Tammes a également déclaré que

la Commission n'enfreindrait pas son mandat en élaborant le statut d'un nouvel organe subsidiaire des Nations Unies qui serait chargé, par exemple, d'étudier les méthodes d'établissement des faits, question que l'Assemblée générale a décidé à l'unanimité d'inscrire à l'ordre du jour de sa vingt-deuxième session. La Commission pourrait sans doute éclairer l'Assemblée générale sur certains prin-

[188] *Ibid., vingt-troisième session, Supplément n° 16* (A/7216), par. 40.

[189] *Ibid., vingt-quatrième session, Supplément n° 18* (A/7618), par. 133.

[190] *Ibid., vingt-quatrième session, Sixième Commission*, 1106e séance.

[191] *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. I, p. 195, 928e séance, par. 6. Voir également, p. 203, 929e séance, par. 63.

[192] *Ibid.*, p. 198, 928e séance, par. 32.

[193] *Ibid.*, p. 268, 938e séance, par. 78.

[194] *Ibid.*, p. 269, par. 81.

[195] *Ibid.*, p. 271, 939e séance, par. 11.

[196] *Ibid.*, p. 195, 928e séance, par. 9. Voir également p. 203, 929e séance, par. 65.

cipes juridiques et institutionnels qui sont à la base de l'établissement des faits, en tant qu'instrument de maintien de la paix, entièrement indépendant des autres moyens de règlement pacifique des différends comme l'arbitrage, la conciliation ou le règlement judiciaire, qui sont mentionnés dans l'Article 33 de la Charte [197].

140. La résolution 2329 (XXII), relative aux méthodes d'établissement des faits, que l'Assemblée générale a adoptée le 18 décembre 1967, ne prévoyait pas la création d'un nouvel organe à cette fin. Aux termes du paragraphe 4 du dispositif, l'Assemblée

Prie le Secrétaire général d'élaborer une liste de spécialistes du droit et d'autres domaines, dont les États parties à un différend pourront utiliser les services d'un commun accord en vue de l'établissement des faits concernant leur différend, et prie les États Membres de désigner cinq de leurs ressortissants au plus dont le nom figurera sur ladite liste.

Une première liste a été publiée en 1968 (A/7240), et la deuxième, qui comprenait un résumé de la biographie fournie par les États Membres au sujet de leurs ressortissants, a paru en 1969 (A/7751).

4. *Droit de la coopération économique internationale*

141. A la dix-neuvième session de la Commission (1967), M. Castañeda a déclaré :

Un problème que la Commission devra examiner dans un avenir encore lointain est celui du droit de la coopération économique internationale, qui ne cesse de se développer dans le cadre des Nations Unies, des institutions spécialisées et des organisations économiques, tant régionales que mondiales [198].

Il fallait néanmoins attendre que la pratique s'établisse et que les notions se précisent.

142. A la vingtième session de la Commission, en 1968, une proposition analogue a été présentée par M. Albónico, qui a suggéré qu'une autre matière dont l'étude était particulièrement urgente était celle des principes juridiques d'assistance réciproque entre les États :

Cette question a pris une importance particulière depuis la seconde guerre mondiale. Les travaux du Conseil économique et social des Nations Unies, le plan Marshall, l'organisation en Europe de trois communautés économiques, les progrès réalisés vers l'intégration économique dans les pays d'Amérique centrale, l'établissement d'une zone de libre-échange latino-américaine et l'Alliance pour le progrès du président Kennedy sont autant d'expressions de l'obligation des États de se prêter assistance l'un à l'autre en matière économique. La première et la deuxième sessions de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement, tenues à Genève en 1964 et à New Delhi en 1968, vont dans le même sens. Le moment est venu d'examiner la question de savoir s'il n'existe pas une obligation juridique pour les pays richement dotés de prêter assistance aux pays qui en ont besoin et, dans l'affirmative, quelle est la portée de cette obligation. Simultanément, on doit examiner la question parallèle des obligations correspondantes des États et des peuples que l'on se propose d'aider, et surtout l'obligation de réaliser les changements de structure qui sont indispensables s'ils veulent tirer avantage de l'assistance des pays plus riches [199].

5. *Modèle de règles sur la conciliation*

143. M. Eustathiades a suggéré que la Commission pourrait envisager d'élaborer un modèle de règles sur la conciliation, analogue au modèle de règles sur la procédure arbitrale (voir ci-dessus par. 23) qu'elle avait adopté à sa dixième session, en 1958 [200].

6. *Baies internationales et détroits internationaux*

144. A la dix-neuvième session de la Commission (1967), M. Ago a déclaré que la Commission pourrait être appelée par un organe compétent de l'ONU a donner son avis sur des questions telles que les baies internationales et les détroits internationaux [201].

CHAPITRE III

Recommandation de l'Assemblée générale relative à la question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales

145. Au paragraphe 5 du dispositif de sa résolution 2501 (XXIV), du 12 novembre 1969, l'Assemblée générale a recommandé

à la Commission du droit international d'étudier, en consultation avec les principales organisations internationales, selon qu'elle le jugera approprié compte tenu de sa pratique, la question des traités conclus entre les États et les organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, en tant que question importante.

146. La recommandation de l'Assemblée générale fait suite à celle qui figure dans une résolution adoptée par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités. Dans le résumé des débats que la Sixième Commission a consacrés à cette question, il est notamment indiqué que

Plusieurs représentants ont appuyé la proposition tendant à renvoyer la question à la Commission du droit international, étant entendu que cela ne modifierait pas l'ordre de priorité des sujets actuellement examinés, en particulier la responsabilité des États et la succession d'États et de gouvernements. D'autres représentants ont estimé qu'il serait judicieux que la Commission entreprenne l'examen de la question dans un avenir proche et lui donne une certaine priorité, tout en tenant dûment compte des autres questions inscrites à son programme actuel de travail. D'autres représentants ont pensé que pour le moment la Commission devrait simplement inscrire la question à son programme de travail à long terme. Enfin, certains représentants ont souligné qu'il appartenait à la Commission de décider du meilleur moment ponr commencer son étude de la question et du rang de priorité qu'il convenait de lui donner, compte tenu de son programme actuel de travail et des conclusions découlant de la remise à jour prévue de son programme de travail à long terme [202].

---

[197] *Ibid.*, p. 195, 928e séance, par. 10. Voir également p. 203, par. 64.

[198] *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. I, p. 204, 929e séance, par. 70.

[199] *Ibid., 1968*, vol. I, p. 200, 977e séance, par. 27.

[200] *Ibid., 1967*, vol. I, p. 204, 929e séance, par. 73.

[201] *Ibid.*, p. 198, 928e séance, par. 32.

[202] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, points 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 114. Pour le texte de la résolution adoptée par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités : *ibid.*, par. 5.

RAPPORT DE LA COMMISSION À L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE

DOCUMENT A/8010/REV.1

Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-deuxième session

4 mai-10 juillet 1970

TABLE DES MATIÈRES

Chapitres	*Paragraphes*	*Pages*
I. ORGANISATION DE LA SESSION	1-11	290
A. Composition de la Commission et participation à la session	2-5	290
B. Bureau	6	291
C. Comité de rédaction	7	291
D. Secrétariat	8	291
E. Ordre du jour	9-10	291
F. Échange de lettres concernant le problème de la protection et de l'inviolabilité des agents diplomatiques	11	291
II. RELATIONS ENTRE LES ÉTATS ET LES ORGANISATIONS INTERNATIONALES	12-26	292
A. Introduction.		292
1. Résumé des débats de la Commission	12-16	292
2. Agencement du projet d'articles	17-26	293
B. Projet d'articles sur les représentants d'États auprès des organisations internationales		
Troisième partie. — Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales		
Section 1. — Missions permanentes d'observation en général (Observations générales et articles 51 à 64)		294
Section 2. — Facilités, privilèges et immunités des missions permanentes d'observation (Observations générales et articles 65 à 75)		301
Section 3. — Comportement de la mission permanente d'observation et de ses membres (article 76)		304
Section 4. — Fin des fonctions (article 77)		304
Quatrième partie. — Délégations d'États à des organes ou à des conférences		
Section 1. — Délégations en général (articles 78 à 90)		304
Section 2. — Facilités, privilèges et immunités des délégations (Observations générales et articles 91 à 111)		308
Section 3. — Comportement de la délégation et de ses membres (articles 112 et 113)		318
Section 4. — Fin des fonctions (articles 114 à 116)		318
III. SUCCESSION D'ÉTATS	27-63	319
A. Introduction	27-36	319
B. Succession en matière de traités		
1. Résumé des propositions du Rapporteur spécial	37-48	321
2. Résumé des débats de la Commission	49-63	324
IV. RESPONSABILITÉ DES ÉTATS	64-83	326

TABLE DES MATIÈRES *(suite)*

Chapitres	*Paragraphes*	*Pages*
V. AUTRES DÉCISIONS ET CONCLUSIONS DE LA COMMISSION	84-111	330
A. Célébration du vingt-cinquième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies	84-85	330
B. Organisation des travaux futurs	86	330
C. Examen du programme de travail de la Commission	87	330
D. Question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales	88-89	330
E. Clause de la nation la plus favorisée	90	331
F. Préparation d'une nouvelle édition du « Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux »	91	331
G. Relations avec la Cour internationale de Justice	92	331
H. Coopération avec d'autres organismes		
1. Comité juridique consultatif africano-asiatique	93-95	331
2. Comité européen de coopération juridique	96-98	332
3. Comité juridique interaméricain	99-103	332
I. Date et lieu de la vingt-troisième session	104	333
J. Représentation à la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale	105	333
K. Séminaire de droit international	106-110	333
L. Index des documents de la Commission	111	334

CHAPITRE PREMIER

Organisation de la session

1. La Commission du droit international, créée en application de la résolution 174 (II) de l'Assemblée générale, en date du 21 novembre 1947, a, conformément à son statut joint en annexe à ladite résolution et modifié ultérieurement, tenu sa vingt-deuxième session à l'Office des Nations Unies, à Genève, du 4 mai au 10 juillet 1970. Les travaux effectués par la Commission au cours de cette session sont exposés dans le présent rapport. Le chapitre II du rapport, qui traite des relations entre les États et les organisations internationales, contient un exposé des travaux de la Commission sur cette question, ainsi que 66 nouveaux projets d'articles sur les représentants d'États auprès des organisations internationales, contenant des dispositions relatives aux missions permanentes d'observation auprès des organisations internationales et aux délégations d'États à des organes ou à des conférences, avec les commentaires y relatifs. Le chapitre III porte sur la succession d'États; il contient un exposé des travaux de la Commission sur la partie du sujet relative à la succession en matière de traités. Le chapitre IV, qui traite de la responsabilité des États, contient un exposé des travaux de la Commission sur cette question. Le chapitre V est consacré à l'organisation des travaux futurs de la Commission et à diverses questions administratives et autres.

A. — COMPOSITION DE LA COMMISSION ET PARTICIPATION À LA SESSION

2. La Commission est composée des membres suivants :

M. Roberto AGO (Italie);
M. Fernando ALBÓNICO (Chili);
M. Gonzalo ALCLVAR (Équateur);
M. Milan BARTOŠ (Yougoslavie);
M. Mohammed BEDJAOUI (Algérie);
M. Jorge CASTAÑEDA (Mexique);
M. Erik CASTRÉN (Finlande);
M. Abdullah EL-ERIAN (République arabe unie);
M. Taslim O. ELIAS (Nigéria);
M. Constantin Th. EUSTATHIADES (Grèce);
M. Richard D. KEARNEY (États-Unis d'Amérique);
M. NAGENDRA SINGH (Inde);
M. Nikolaï OUCHAKOV (Union des Républiques socialistes soviétiques);
M. Alfred RAMANGASOAVINA (Madagascar);
M. Paul REUTER (France);
M. Shabtai ROSENNE (Israël);
M. José Maria RUDA (Argentine);
M. José SETTE CAMARA (Brésil);
M. Abdul Hakim TABIBI (Afghanistan);
M. Arnold J. P. TAMMES (Pays-Bas);
M. Doudou THIAM (Sénégal);
M. Senjin TSURUOKA (Japon);
M. Endre USTOR (Hongrie);
Sir Humphrey WALDOCK (Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord);
M. Mustafa Kamil YASSEEN (Irak).

3. A sa 1046e séance, le 11 mai 1970, la Commission a rendu hommage à la mémoire de M. Gilberto Amado, qui a été membre de la Commission de façon ininterrompue depuis 1948, année de sa première élection.

4. Le 21 mai 1970, la Commission a élu M. José Sette Câmara (Brésil), M. Gonzalo Alcívar (Équateur) et M. Doudou Thiam (Sénégal) aux postes devenus vacants par suite du décès de M. Gilberto Amado et de la démission de M. Eduardo Jímenez de Aréchaga et de M. Louis

Ignacio-Pinto, après leur élection à la Cour internationale de Justice.

5. Tous les membres ont participé à la vingt-deuxième session de la Commission. Les membres nouvellement élus ont assisté aux séances de la Commission comme suit : M. Sette Câmara à partir du 27 mai, M. Alcívar à partir du 2 juin, et M. Thiam à partir du 3 juin.

B. — Bureau

6. A sa 1042e séance, le 4 mai 1970, la Commission a élu le Bureau suivant :

Président : M. Taslim O. Elias;
Premier Vice-Président : M. Richard D. Kearney;
Second Vice-Président : M. Fernando Albónico;
Rapporteur : M. Milan Bartoš.

C. — Comité de rédaction

7. A sa 1046e séance, le 11 mai 1970, la Commission a nommé un Comité de rédaction composé comme suit :

Président : M. Richard D. Kearney;

Membres : M. Roberto Ago; M. Jorge Castañeda; M. Erik Castrén; M. Nagendra Singh; M. Nikolaï Ouchakov; M. Alfred Ramangasoavina; M. Paul Reuter; M. José María Ruda; M. Endre Ustor; sir Humphrey Waldock. M. Abdullah El-Erian a pris part aux travaux du Comité consacrés aux relations entre les États et les organisations internationales en sa qualité de rapporteur spécial pour cette question. M. Milan Bartoš a également pris part aux travaux du Comité en sa qualité de rapporteur de la Commission.

D. — Secrétariat

8. M. Constantin A. Stavropoulos, conseiller juridique, a assisté aux travaux de la Commission de la 1065e à la 1069e séance, tenues du 8 au 12 juin 1970, et y a représenté le Secrétaire général, M. Anatoly P. Movchan, directeur de la Division de la codification au Service juridique, a représenté le Secrétaire général à d'autres séances de la session et a rempli les fonctions de secrétaire de la Commission. M. Nicolas Teslenko a exercé les fonctions de sous-secrétaire de la Commission. M. Santiago Torres-Bernárdez, M. Eduardo Valencía-Ospina et Mlle Jacqueline Dauchy ont rempli les fonctions de secrétaires adjoints.

E. — Ordre du jour

9. La Commission a adopté pour sa vingt-deuxième session l'ordre du jour ci-après :

1. Nomination à des sièges devenus vacants après élection (article 11 du statut).
2. Relations entre les États et les organisations internationales.
3. Succession d'États :
   a) Succession en matière de traités;
   b) Succession dans les matières autres que les traités.
4. Responsabilité des États.
5. Clause de la nation la plus favorisée.
6. Coopération avec d'autres organismes.
7. Organisation des travaux futurs.
8. Date et lieu de réunion de la vingt-troisième session.
9. Questions diverses.

10. Au cours de la session, la Commission a tenu 45 séances publiques (1042e à 1086e séance) et 2 séances privées (les 21 mai et 1er juillet 1970, respectivement). En outre, le Comité de rédaction a tenu 14 séances, et la Sous-Commission sur la question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (voir ci-dessous par. 89) a tenu 2 séances. La Commission a examiné tous les points de son ordre du jour sauf le point 3 *b* (Succession d'États : succession dans les matières autres que les traités) et le point 5 (Clause de la nation la plus favorisée).

F. — Échange de lettres concernant le problème de la protection et de l'inviolabilité des agents diplomatiques

11. La Commission a reçu du Président du Conseil de sécurité une lettre du 14 mai 1970 (A/CN.4/235) transmettant copie du document S/9789, dans lequel était reproduit le texte d'une lettre à lui adressée par le représentant des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations Unies, concernant le problème de la protection et de l'inviolabilité des agents diplomatiques. Le Président de la Commission a répondu à cette communication par une lettre datée du 12 juin 1970 (A/CN.4/236). Les lettres ci-dessus mentionnées avaient la teneur suivante.

Lettre, en date du 14 mai 1970, adressée au Président de la Commission du droit international par le Président du Conseil de sécurité

J'ai l'honneur de vous transmettre ci-joint copie du document S/9789, dans lequel est reproduit le texte d'une lettre que le représentant des Pays-Bas auprès des Nations Unies m'a adressée le 5 mai, concernant le problème de la protection et de l'inviolabilité des agents diplomatiques.

Dans le quatrième paragraphe de cette lettre, le Gouvernement néerlandais me prie d'informer, outre les membres du Conseil de sécurité, les organes appropriés de l'Organisation des Nations Unies des préoccupations que lui causent les récentes atteintes à l'inviolabilité des agents diplomatiques.

Pour répondre à cette demande, j'ai décidé de transmettre, à toutes fins utiles, le texte de la lettre au Président de la Cour internationale de Justice ainsi qu'au Président de la Commission du droit international.

Veuillez agréer, etc.

Le Président du Conseil de sécurité
(*Signé*) Jacques Kosciusko-Morizet

ANNEXE

Lettre, en date du 5 mai 1970, adressée au Président du Conseil de sécurité par le représentant permanent des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations Unies

D'ordre de mon gouvernement, j'ai l'honneur de porter à votre attention les considérations suivantes, qui ont trait à la protection et à l'inviolabilité des agents diplomatiques.

Le Gouvernement néerlandais tient à rappeler que de temps immémoriaux les peuples de toutes les nations ont reconnu le statut des agents diplomatiques. Leur immunité et leur inviolabilité ont été établies clairement par des règles du droit international consacrées par l'usage.

Le Gouvernement néerlandais s'inquiète du nombre croissant d'attaques perpétrées contre des diplomates; elles les ont exposés à de graves dangers et à de dures épreuves et se sont soldées, dans certains cas, par la mort de l'intéressé. Mon gouvernement estime que ces incidents risquent de compromettre les relations amicales entre les États; à son avis, les atteintes portées à la personne, à la liberté ou à la dignité des diplomates pourraient provoquer des situations risquant de susciter des différends et, par là même, de mettre en danger le maintien de la paix et de la sécurité internationales.

Compte tenu de ce qui précède, le Gouvernement néerlandais juge opportun d'appeler l'attention sur cette question et exprime l'espoir que vous informerez les membres du Conseil de sécurité, ainsi que les organes appropriés de l'Organisation des Nations Unies, des préoccupations que lui cause cet état de choses.

Je vous saurais gré de bien vouloir faire distribuer le texte de ma lettre comme document officiel du Conseil de sécurité.

Veuillez agréer, etc.

Le représentant permanent du Royaume des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations Unies
(Signé) R. FACK

Lettre, en date du 12 juin 1970, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président de la Commission du droit international

J'ai l'honneur d'accuser réception de votre lettre du 14 mai 1970, par laquelle vous me transmettez copie du document S/9789, où est reproduit le texte d'une lettre que le représentant des Pays-Bas auprès de l'Organisation des Nations Unies vous a adressée le 5 mai 1970, concernant le problème de la protection et de l'inviolabilité des agents diplomatiques. Les deux lettres ont été portées à l'attention de la Commission et distribuées à ses membres sous la cote A/CN.4/235.

La Commission s'est occupée de la question de la protection et de l'inviolabilité des agents diplomatiques à plusieurs reprises au cours de ses travaux de codification et de développement progressif du droit international. Elle a inclus des dispositions à cet effet dans son projet d'articles relatifs aux relations et immunités diplomatiques, qui a servi de base à la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, adoptée en 1961. A cette occasion, la Commission a déclaré, dans le commentaire de l'article 27 de son projet définitif :

« L'article consacre le principe de l'inviolabilité de l'agent diplomatique à l'égard de sa personne. Du point de vue de l'État accréditaire, cette inviolabilité implique, comme pour les locaux de la mission, l'obligation pour cet État de respecter lui-même la personne de l'agent diplomatique et de la faire respecter. A cet effet, l'État accréditaire doit prendre toutes les mesures raisonnables, qui peuvent aussi comporter, si les circonstances l'exigent, une garde spéciale. Du fait de son inviolabilité, l'agent diplomatique est exempté de mesures qui constitueraient une coercition directe. Ce principe n'exclut à l'égard de l'agent diplomatique ni les mesures de légitime défense, ni, dans des circonstances exceptionnelles, des mesures visant à l'empêcher de commettre des crimes ou délits [1]. »

En outre, des dispositions concernant la protection et l'inviolabilité des représentants de l'État d'envoi dans une mission spéciale et des membres du personnel diplomatique de la mission ont été incluses dans le projet d'articles définitif sur les missions spéciales préparé par la Commission, lequel a servi de base à la Convention sur les missions spéciales, adoptée par l'Assemblée générale en 1969. Actuellement, la Commission examine à nouveau la question de l'inviolabilité et de la protection dans le cadre des relations entre les États et les organisations internationales. La Commission compte continuer de s'occuper de ce problème à l'avenir.

Veuillez agréer, etc.

Le Président de la Commission du droit international

(*Signé*) T.O. ELIAS

CHAPITRE II

Relations entre les États et les organisations internationales

A. — INTRODUCTION

1. *Résumé des débats de la Commission* [2]

12. A ses vingtième et vingt et unième sessions, la Commission a provisoirement adopté la première et la deuxième partie de son projet d'articles sur les représentants d'États auprès des organisations internationales, soit, d'une part, une série de vingt et un articles consacrés aux dispositions générales (première partie) et aux « missions permanentes en général » auprès des organisations internationales (première section de la deuxième partie) [3], et, d'autre part, une série de vingt-neuf articles consacrés aux facilités, privilèges et immunités des missions permanentes auprès d'organisations internationales; au comportement de la mission permanente et de ses membres; et à la fin des fonctions (sections 2, 3 et 4 de la deuxième partie) [4]. Conformément aux articles 16 et 21

[1] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1958*, vol. II, p. 101, doc. A/3859, chap. III.

[2] Un aperçu de l'historique du sujet figure dans le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingtième session : *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 200 et 201, doc. A/7209/Rev.1, par. 9 à 20.

[3] *Ibid.*, p. 201, par. 21.

[4] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 213, doc. A/7610/Rev.1, par.13.

de son statut, la Commission a décidé de soumettre par l'intermédiaire du Secrétaire général ces deux séries d'articles aux gouvernements en leur demandant de faire connaître leurs observations. Elle a également décidé de les communiquer aux secrétariats de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), en leur demandant de faire connaître leurs observations. Tenant compte de la situation de la Suisse, État hôte de l'Office des Nations Unies à Genève et d'un certain nombre d'institutions spécialisées, ainsi que du vœu exprimé par le gouvernement de ce pays, la Commission a jugé utile de communiquer aussi les deux séries d'articles au Gouvernement suisse, en lui demandant de faire connaître ses observations.

13. A sa vingt et unième session, en 1969, la Commission a exprimé l'intention d'achever par priorité à sa vingt-deuxième session, en 1970, la première lecture de son projet sur les relations entre les États et les organisations internationales par l'examen de projets d'articles sur les observateurs permanents d'États non membres et sur les délégations aux sessions des organes d'organisations internationales et aux conférences convoquées par ces organisations [5]. En 1969 aussi, l'Assemblée générale, à sa vingt-quatrième session, a adopté la résolution 2501 (XXIV), par laquelle elle recommandait notamment à la Commission « de poursuivre ses travaux sur les relations entre les États et les organisations internationales en vue d'achever en 1971 son projet d'articles sur les représentants d'États auprès des organisations internationales ».

14. A la présente session de la Commission, le Rapporteur spécial, M. Abdullah El-Erian, a soumis un cinquième rapport (A/CN.4/227 et Add.1 et 2) contenant un projet d'articles, avec les commentaires y relatifs, sur les observateurs permanents d'États non membres auprès des organisations internationales (troisième partie) et sur les délégations aux organes des organisations internationales (quatrième partie). Le Rapporteur spécial a présenté aussi un document de travail sur les délégations temporaires d'observation et les conférences non réunies par des organisations internationales (A/CN.4/L.151), mais la Commission n'a pas estimé devoir aborder cette question à cette session.

15. Le cinquième rapport contenait aussi un résumé de la partie des débats que la Sixième Commission, au cours de la vingt-quatrième session de l'Assemblée générale, a consacrés aux points de l'ordre du jour intitulés « Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt et unième session » (point 86) [6] et « Projet de convention sur les missions spéciales » (point 87) [7], qui touchent à certaines questions pouvant présenter de l'intérêt en ce qui concerne les représentants d'États auprès des organisations et des conférences internationales.

16. La Commission a examiné le cinquième rapport du Rapporteur spécial de sa 1043e à sa 1045e séance et de sa 1047e à sa 1061e séance, et elle a renvoyé les articles qu'il contenait au Comité de rédaction. De sa 1061e à sa 1065e séance et à ses 1069e, 1073e, 1077e et 1078e séances, la Commisssion a examiné les rapports du Comité de rédaction. A ces séances et à sa 1084e séance, la Commission a adopté provisoirement un projet d'articles sur les sujets compris dans les sections 1 (Missions permanentes d'observation en général), 2 (Facilités, privilèges et immunités des missions permanentes d'observation), 3 (Comportement de la mission permanente d'observation et de ses membres) et 4 (Fin des fonctions) de la troisième partie (Missions permanentes d'observation auprès des organisations internationales) et dans les sections 1 (Délégations en général), 2 (Facilités, privilèges et immunités des délégations), 3 (Comportement de la délégation et de ses membres) et 4 (Fin des fonctions) de la quatrième partie (Délégations d'États à des organes ou à des conférences). Le projet provisoire d'articles avec leurs commentaires est reproduit ci-après dans la partie B du présent chapitre. Pour plus de commodité, les articles du présent groupe sont numérotés à la suite du dernier article du groupe précédent : le premier porte donc le numéro 51.

2. *Agencement du projet d'articles*

17. Comme il est indiqué plus haut, les articles du projet sur les missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales suivent immédiatement ceux qui traitent des missions permanentes auprès d'organisations internationales. Présentant les caractères d'une mission permanente et non pas ceux d'une mission spéciale, les missions permanentes d'observation auprès des organisations internationales devraient logiquement venir après les missions permanentes des États Membres.

18. En élaborant le présent groupe d'articles, la Commission a examiné avec soin la méthode à appliquer pour rédiger les articles sur les facilités, privilèges et immunités aussi bien pour la troisième que pour la quatrième partie. Certains membres de la Commission étaient d'avis d'élaborer des articles généraux qui étendraient, *mutatis mutandis*, aux missions permanentes d'observation et aux délégations des États à des organes ou à des conférences les dispositions pertinentes de la deuxième partie, relative aux missions permanentes. D'autres membres estimaient qu'il valait mieux, en vue de la première lecture, ne rédiger que les articles qui seraient essentiels pour les missions permanentes d'observation et pour les délégations des États à des organes ou à des conférences, et renvoyer aux dispositions applicables de la deuxième partie dans une note explicative du rapport de la Commission. Comme on le verra dans les sections correspondantes ci-après, la Commission a adopté provisoirement une solution qui constitue un moyen terme entre les deux positions indiquées ci-dessus.

19. Lors de la préparation des articles sur les facilités, privilèges et immunités, la Commission a mis au point une série d'articles pour la troisième partie inspirés principalement des dispositions relatives aux missions permanentes et une série d'articles pour la quatrième partie inspirés principalement des dispositions pertinentes de la

[5] *Ibid.*, p. 245, par. 93, et p. 214, par. 17.

[6] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Sixième Commission*, 1103e à 1111e séances.

[7] *Ibid.*, 1142e, 1143e et 1148e séances.

Convention sur les missions spéciales [8] et de la deuxième partie du projet d'articles à l'examen. Ce faisant, elle a examiné séparément chaque facilité, chaque privilège et chaque immunité par rapport aux missions permanentes d'observation et aux délégations aux organes d'organisations internationales ou aux conférences convoquées par des organisations internationales. La Commission, lorsqu'elle a examiné ces articles, s'est préoccupée tout spécialement de déterminer les distinctions à faire, dans certains cas particuliers, entre missions spéciales, missions permanentes, missions permanentes d'observation et délégations des États à des organes ou à des conférences. Elle est parvenue à la conviction, dans plusieurs cas, qu'il n'était pas nécessaire de faire ces distinctions, et en conséquence elle a conclu qu'il n'était pas nécessaire de répéter dans la troisième et dans la quatrième partie la substance des articles correspondants sur les missions permanentes. Les troisième et quatrième parties contiennent donc à la fois des articles spéciaux, dans les cas où des modifications étaient nécessaires pour tenir compte des différences existant entre les missions permanentes et les missions permanentes d'observation ou les délégations des États à des organes ou à des conférences, et des articles où l'on a eu recours à la technique de « rédaction par référence ».

20. En adoptant la méthode décrite ci-dessus en vue de la première lecture du présent groupe d'articles, la Commission a également eu présent à l'esprit le fait que deux groupes d'articles, traitant des principes généraux et des missions permanentes auprès des organisations internationales, avaient déjà été communiqués aux gouvernements et aux organisations internationales aux fins d'observations. La Commission a l'intention de déterminer, lors de la deuxième lecture de l'ensemble du projet, s'il serait possible de réduire le nombre d'articles en regroupant les dispositions qui peuvent être traitées de façon uniforme.

21. Les articles du présent groupe ne comportent pas de dispositions analogues à celles de l'article 50, relatif aux consultations entre l'État d'envoi, l'État hôte et l'organisation. Dans son rapport sur les travaux de sa vingt et unième session [9], la Commission a indiqué que l'article 50 avait été mis provisoirement à la fin du groupe d'articles adoptés à cette session, sa place dans l'ensemble du projet devant être déterminée ultérieurement par la Commission. La Commission entend que l'article 50 s'applique aussi aux articles sur les missions permanentes d'observations et les délégations à des organes ou à des conférences et, lors de la seconde lecture, elle décidera de la place qu'il convient de donner à cet article.

22. La Commission a brièvement examiné aussi l'opportunité de traiter, dans des articles spéciaux du présent groupe, des conséquences éventuelles résultant, pour les missions permanentes d'observation et les délégations aux organes d'organisations internationales et aux conférences convoquées par les organisations internationales, de situations exceptionnelles telles que : absence de reconnaissance, absence ou rupture de relations diplomatiques, conflit armé. Compte tenu de la décision prise à sa vingt et unième session [10], la Commission a décidé d'examiner au cours de la seconde lecture la question des conséquences éventuelles de situations exceptionnelles sur la représentation des États dans les organisations internationales en général, et de différer pour le moment toute décision dans le cadre des troisième et quatrième parties.

23. En élaborant le présent groupe d'articles, la Commission a cherché à codifier le droit international moderne concernant les missions permanentes d'observation auprès des organisations internationales et les délégations des États à des organes d'organisations internationales ou à des conférences convoquées par les organisations internationales. Les articles formulés par la Commission contiennent des éléments tant de développement progressif que de codification du droit.

24. Conformément aux articles 16 et 21 de son statut, la Commission a décidé de communiquer ce groupe d'articles, par l'intermédiaire du Secrétaire général, aux gouvernements des États Membres en leur demandant de faire connaître leurs observations. Elle a décidé aussi de le communiquer aux secrétariats de l'Organisation des Nations Unies, des institutions spécialisées et de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA), en leur demandant de faire connaître leurs observations. De même, tenant compte de la situation de la Suisse, État hôte de l'Office des Nations Unies à Genève et d'un certain nombre d'institutions spécialisées, ainsi que du vœu exprimé par le gouvernement de ce pays, la Commission a jugé utile de communiquer aussi le groupe d'articles à ce gouvernement en lui demandant de faire connaître ses observations.

25. Ainsi qu'il est dit ci-après au paragraphe 86, la Commission, à sa présente session, a affirmé une fois de plus son point de vue selon lequel il est souhaitable d'achever l'étude des relations entre les États et les organisations internationales avant l'expiration du mandat de ses membres actuels, et son objectif, qui est d'achever ses travaux sur ce sujet à sa vingt-troisième session, en 1971. En conséquence, la Commission a demandé au Secrétariat de prier les gouvernements et les organisations internationales auxquels ce groupe d'articles sera transmis conformément au paragraphe 24 ci-dessus de soumettre leurs observations au plus tard le 15 janvier 1971.

26. Le texte des articles 51 à 116 et des commentaires y relatifs, adopté par la Commission à la présente session sur la proposition du Rapporteur spécial, est reproduit ci-après.

B. — Projet d'articles sur les représentants d'États auprès des organisations internationales

Troisième partie
Missions permanentes d'observation auprès d'organisations internationales

Section 1. — Missions permanentes d'observation en général

Observations générales

1) La création de missions permanentes d'observation par des États non membres d'organisations internatio-

[8] *Ibid., vingt-quatrième session, Supplément n° 30* (A/7630), p. 103.

[9] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 230, doc. A/7610/Rev.1, note 44.

[10] *Ibid.*, p. 214, par. 18.

nales est bien connue dans la pratique. C'est ainsi qu'à l'heure actuelle les États non membres de l'Organisation des Nations Unies énumérés ci-après ont des missions permanentes d'observation au Siège, à New York : Monaco, République de Corée, République du Viet-Nam, République fédérale d'Allemagne, Saint-Siège, Suisse. La République de Corée, la République du Viet-Nam, la République fédérale d'Allemagne, Saint-Marin, le Saint-Siège et la Suisse ont des missions permanentes d'observation à l'Office des Nations Unies à Genève. L'Autriche, la Finlande, l'Italie et le Japon ont envoyé des missions permanentes d'observation à l'Organisation des Nations Unies avant que ces pays ne deviennent Membres de l'Organisation. Des missions permanentes d'observation ont également été envoyées auprès d'institutions spécialisées, par exemple par le Saint-Siège auprès de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) et par Saint-Marin auprès de l'Organisation internationale du Travail (OIT) et, en certaines occasions, auprès de l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO).

2) Il n'existe de dispositions relatives aux missions permanentes d'observation d'États non membres ni dans la Charte des Nations Unies, ni dans les accords de siège, ni dans la résolution 257 (III) de l'Assemblée générale, du 3 décembre 1948, qui traite des missions permanentes des États Membres. Toutefois, le Secrétaire général s'est référé aux missions permanentes d'observation d'États non membres dans le rapport sur les missions permanentes qu'il a présenté à la quatrième session de l'Assemblée générale [11], mais aucune résolution ne fait mention des missions permanentes d'observation. Leur statut a donc été déterminé par la pratique [12].

3) Dans l'Introduction à son rapport annuel sur l'activité de l'Organisation portant sur la période du 16 juin 1965 au 15 juin 1966, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a déclaré :

> ... J'estime que tous les pays devraient être encouragés à suivre de plus près les travaux de l'Organisation et mis à même de le faire s'ils le désirent. Ils ne pourraient que gagner à avoir des observateurs au Siège, à l'Office des Nations Unies à Genève et auprès des commissions économiques régionales, à voir l'Organisation au travail, à percevoir les courants et contre-courants d'opinions qui s'y manifestent et à contribuer à cet échange; l'ONU dans son ensemble y aurait elle aussi tout intérêt. Ces contacts et ces échanges permettraient à coup sûr de mieux comprendre les problèmes du monde et de s'attaquer de façon plus réaliste à leur solution. A cet égard, j'ai cru devoir suivre la tradition bien établie qui veut que certains gouvernements seulement puissent avoir des observateurs. Je souhaiterais que l'Assemblée générale examine la question plus avant et donne au Secrétaire général, touchant la politique à suivre à l'avenir, des directives claires qui, j'ose l'espérer, s'inspireraient des observations qui précèdent [13].

4) Une déclaration analogue figure aussi dans l'Introduction au rapport annuel du Secrétaire général sur l'activité de l'Organisation pour la période allant du 16 juin 1966 au 15 juin 1967 [14].

5) Il convient aussi de signaler le message adressé par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies à la Commission économique pour l'Europe lors de sa vingt-troisième session [15], dans lequel le Secrétaire général a déclaré :

> S'il y a tout lieu de se féciliter des progrès accomplis jusqu'ici dans le domaine du développement économique en Europe, il me semble que ce progrès aurait été encore plus grand si l'Organisation et ses institutions avaient pu atteindre l'objectif d'une participation universelle. Toutefois, comme il faudra peut-être un certain temps pour y arriver, je voudrais redire ici ce que j'ai déjà souligné dans l'introduction à mes deux derniers rapports annuels à l'Assemblée générale, à savoir qu'il faudrait que tous les pays soient encouragés à suivre de plus près les travaux de l'Organisation, au Siège et sur le plan régional, et soient mis à même de le farie s'ils le désirent.

6) La situation des missions permanentes d'observation en ce qui concerne leurs privilèges et immunités a été exposée comme suit dans le mémorandum du 22 août 1962 du Conseiller juridique [16] :

> Les observateurs permanents n'ont droit aux privilèges et immunités diplomatiques ni au titre de l'Accord relatif au Siège ni au titre d'aucune disposition législative de l'État hôte. Ceux d'entre eux qui font partie des missions diplomatiques de leurs gouvernements respectifs auprès du Gouvernement des États-Unis peuvent bénéficier d'immunités aux États-Unis à ce titre. S'ils ne figurent pas sur la liste diplomatique des États-Unis, les facilités qui peuvent leur être accordées aux États-Unis ne constituent que des gestes de courtoisie de la part des autorités des États-Unis.

7) Un certain nombre d'États ne sont pas devenus membres de l'Organisation des Nations Unies ni — en moins grand nombre — des institutions spécialisées, en dépit du fait que la Charte des Nations Unies et les actes constitutifs des institutions spécialisées reposent, pour ce qui est de la composition de l'organisation, sur le principe de l'universalité. Les causes de cette situation sont variées. Certains États, comme la Suisse, ont préféré ne pas devenir membres de l'Organisation bien qu'ils soient devenus membres de plusieurs institutions spécialisées. D'autre part, en permettant l'admission simultanée de 18 États, l'« arrangement global » de 1955 a contribué au règlement des graves difficultés que soulevait alors la composition de l'Organisation des Nations Unies, mais il n'englobait pas les « pays divisés », à savoir l'Allemagne, la Corée et le Viet-Nam. Certains de ces pays sont devenus membres d'institutions spécialisées, d'autres non.

8) L'établissement de missions permanentes d'observation a été mentionné, ces dernières années, parmi les solutions possibles du problème des « micro-États ». Ainsi, dans l'Introduction à son rapport annuel sur l'activité de l'Organisation pour la période allant du 16 juin 1966 au 15 juin 1967, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a déclaré ce qui suit :

---

[11] *Documents officiels de l'Assemblée générale, quatrième session Sixième Commission, Annexe*, doc. A/399/Rev.1 et Rev.1/Add.1

[12] Voir mémorandum du 22 août 1962 adressé par le Conseiller juridique au Secrétaire général par intérim, reproduit dans *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 207, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2, I^re^ part., titre A, par. 169.

[13] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt et unième session, Supplément n° 1 A* (A/6301/Add.1), p. 15.

[14] *Ibid., vingt-deuxième session, Supplément n° 1 A* (A/6701/Add.1), p. 23.

[15] Voir *Documents officiels du Conseil économique et social, quarante-cinquième session, Supplément n° 3* (E/4491), annexe II, p. 123.

[16] Voir note 12.

... les « micro-États » devraient être autorisés à nommer, s'ils le souhaitent, des observateurs permanents au Siège de l'Organisation et à l'Office des Nations Unies à Genève, comme un ou deux pays l'ont déjà fait. Des mesures de ce genre permettraient aux « micro-États » de tirer pleinement parti de ce qu'offrent les organismes des Nations Unies, sans avoir à grever leurs ressources et leur potentiel en assumant les lourdes charges de Membre de l'Organisation, charges que leur manque de ressources humaines et économiques ne leur permet pas d'assumer [17].

Réaffirmant cette position dans l'Introduction à son rapport annuel pour la période allant du 16 juin 1967 au 15 juin 1968, le Secrétaire général a déclaré ce qui suit :

J'ai appelé l'attention, l'an dernier, sur le problème des « micro-États ». Je conçois bien, certes, l'hésitation des organes principaux de l'Organisation à s'attaquer à ce problème, mais je crois que c'est une question qui exige que l'on s'en préoccupe d'urgence. Elle a été étudiée par de nombreux spécialistes ainsi que par l'Institut de formation et de recherche des Nations Unies. Il me semble que plusieurs des buts que les « micro-États » visent en devenant Membres de l'ONU pourraient être atteints si une autre forme d'association, le statut d'observateur, par exemple, les liait à l'Organisation. A ce propos, je crois utile de rappeler la suggestion que j'ai faite l'an dernier, à savoir que l'Assemblée générale devrait étudier la question du statut d'observateur en général et les critères touchant ce statut de façon que les arrangements institutionnels actuels, qui ne sont fondés que sur la pratique, puissent être assis sur une base juridique solide [18].

A la suite de l'initiative prise par le représentant permanent des États-Unis d'Amérique auprès de l'Organisation des Nations Unies, dans sa lettre du 18 août 1969 adressée au Président du Conseil de sécurité [19], la question est soumise à l'examen du Conseil de sécurité. Un rapport intérimaire [20] d'un Comité d'experts constitué par le Conseil à sa 1506e séance a été présenté récemment [21], mais le Comité n'a pas encore fait de recommandations.

Article 51. — Terminologie

Aux fins de la présente partie :

***a*) L'expression « mission permanente d'observation » s'entend d'une mission de caractère représentatif et permanent envoyée auprès d'une organisation internationale par un État non membre de cette organisation;**

***b*) L'expression « observateur permanent » s'entend de la personne chargée par l'État d'envoi d'agir en qualité de chef de la mission permanente d'observation;**

***c*) L'expression « membres de la mission permanente d'observation » s'entend de l'observateur permanent et des membres du personnel de la mission permanente d'observation;**

***d*) L'expression « membres du personnel de la mission permanente d'observation » s'entend des membres du personnel diplomatique, du personnel administraitf et technique et du personnel de service de la mission permanente d'observation;**

***e*) L'expression « membres du personnel diplomatique » s'entend des membres du personnel de la mission permanente d'observation, y compris les experts et les conseillers, qui ont la qualité de diplomate;**

***f*) L'expression « membres du personnel administratif et technique » s'entend des membres du personnel de la mission permanente d'observation employés dans le service administratif et technique de la mission permanente d'observation;**

***g*) L'expression « membres du personnel de service » s'entend des membres du personnel de la mission permanente d'observation engagés par elle comme employés de maison ou pour des tâches similaires;**

***h*) L'expression « personnes au service privé » s'entend des personnes employées exclusivement au service privé des membres de la mission permanente d'observation;**

***i*) L'expression « État hôte » s'entend de l'État sur le territoire duquel l'Organisation a son siège, ou un office, auprès duquel des missions permanentes d'observation sont établies;**

***j*) L'expression « locaux de la mission permanente d'observation » s'entend des bâtiments ou des parties de bâtiments et du terrain attenant qui, quel qu'en soit le propriétaire, sont utilisés aux fins de la mission permanente d'observation, y compris la résidence de l'observateur permanent;**

***k*) L'expression « organe d'une organisation internationale » s'entend d'un organe principal ou subsidiaire et de toute commission ou tout comité ou sous-groupe d'un de ces organes.**

Commentaire

1) Comme l'article relatif à la terminologie antérieurement adopté par la Commission — l'article 1er — ne peut s'appliquer sans modification à la troisième partie du projet et qu'il est nécessaire de préciser le sens de certaines autres expressions qui sont employées dans la troisième partie, la Commission a placé au début de cette partie l'article 51, qui indique le sens dans lesquel doivent s'entendre les expressions qui sont employées dans ladite partie. Les expressions figurant à l'article 1er qui ne sont pas répétées dans l'article 51 — comme « organisation internationale » — sont employées dans le même sens lorsqu'elles figurent dans la troisième partie. Les exceptions sont indiquées dans le commentaire. Consciente qu'il peut y avoir chevauchement avec l'article 1er, la Commission examinera lors de la seconde lecture s'il est possible d'éliminer ce chevauchement et dans quelle mesure cela peut se faire. La Commission examinera aussi les ajustements qui peuvent être nécessaires dans d'autres articles de la première partie, tels que l'article 2, en vue d'éclaircir l'applicabilité de ces articles à la troisième partie.

---

[17] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, Supplément n° 1 A* (A/6701/Add.1), par. 166.

[18] *Ibid., vingt-troisième session, Supplément n° 1 A* (A/7201/Add.1), par. 172.

[19] *Documents officiels du Conseil de sécurité, vingt-quatrième année, Supplément de juillet, août et septembre 1969*, doc. S/9367.

[20] *Ibid., vingt-cinquième année, Supplément d'avril, mai et juin 1970*, doc. S/9836.

[21] Voir aussi l'étude de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche : *Status and Problems of Very Small States and Territories* (Statut et problèmes des États et territoires très petits), UNITAR, série n° 3, New York, 1969.

2) L'alinéa *a* de l'article 51 définit l'expression « mission permanente d'observation ». Les alinéas suivants sont fondés sur les alinéas *e* à *m* et *k* bis [22] de l'article 1er.

Article 52. — Établissement de missions permanentes d'observation

Les États non membres peuvent établir, conformément aux règles ou à la pratique de l'Organisation, des missions permanentes d'observation pour l'accomplissement des fonctions énoncées à l'article 53.

Commentaire

1) Cet article pose une règle générale selon laquelle des États non membres peuvent établir des missions permanentes d'observation chargées d'entretenir les rapports d'association nécessaires avec les organisations internationales lorsque l'établissement de ces missions est permis par les règles ou la pratique de l'organisation.

2) Une règle générale de ce genre présuppose que l'organisation en question est de caractère universel. Aux termes de l'alinéa *b* de l'article 1er, « l'expression « organisation internationale de caractère universel » s'entend d'une organisation dont la composition et les attributions sont à l'échelle mondiale ». Le paragraphe 4 du commentaire de l'article 1er porte ce qui suit :

> La définition de l'expression « organisation internationale de caractère universel » qui figure à l'alinéa *b* s'inspire de l'Article 57 de la Charte, où il est question des « diverses institutions spécialisées créées par accords intergouvernementaux et pourvues [...] d'attributions internationales étendues ».

Eu égard au fait que ces organisations de caractère universel jouent, dans l'ordre international actuel, un rôle d'une importance considérable et que leurs activités et leurs responsabilités sont à l'échelle mondiale, il est essentiel pour les États non membres de pouvoir suivre de plus près leurs travaux. Les rapports d'association entre les États non membres et les organisations internationales pourraient aussi être utiles aux organisations de caractère universel et favoriser l'application de leurs principes et la réalisation de leurs objectifs.

3) Au cours de l'examen de l'article 52, certains membres de la Commission ont déclaré qu'il devait être entendu que les « règles ou [...] la pratique de l'Organisation » mentionnées dans cette disposition devaient être conformes au principe de l'égalité souveraine des États et au principe de l'universalité. D'autres ont estimé toutefois qu'aucun État n'était en droit d'envoyer une mission d'observation auprès d'une organisation si les règles ou la pratique de l'organisation n'en prévoyaient pas la possibilité.

Article 53. — Fonctions d'une mission permanente d'observation

Les fonctions d'une mission permanente d'observation consistent notamment à maintenir la liaison et à promouvoir la coopération entre l'État d'envoi et l'Organisation, à s'informer dans l'Organisation des activités et de l'évolution des événements et faire rapport à ce sujet au gouvernement de l'État d'envoi, à négocier, le cas échéant, avec l'Organisation, et à représenter l'État d'envoi à l'Organisation.

Commentaire

1) La fonction principale d'une mission permanente d'observation consiste à assurer la liaison nécessaire entre l'État d'envoi et l'organisation. Au paragraphe 168 de l'Introduction à son rapport annuel sur l'activité de l'Organisation pour la période allant du 16 juin 1966 au 15 juin 1967, le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a déclaré :

> Dans l'Introduction à mon rapport annuel de l'an dernier, et déjà les années précédentes, je disais combien il importe à mon sens que tous les pays soient encouragés à suivre de plus près les travaux de l'Organisation et mis à même de le faire s'ils le désirent en ayant des observateurs au Siège de l'Organisation, à Genève et auprès des commissions économiques régionales. De la sorte, ils verraient l'Organisation à l'œuvre, percevraient les courants et contre-courants d'opinions qui s'y manifestent et seraient à même de contribuer à cet échange [23].

2) Les observateurs permanents étant des représentants d'États non membres de l'organisation, leurs fonctions ne sont pas identiques à celles des missions permanentes d'États membres, énoncées à l'article 7. En particulier, ils ne représentent pas l'État « auprès » de l'organisation, comme il est stipulé à l'alinéa *a* de l'article 7 dans le cas des missions permanentes. Ils le représentent plutôt « à » l'organisation. Ils peuvent, toutefois, accomplir, à titre exceptionnel, certaines des fonctions incombant aux missions permanentes, et l'article 53 dispose donc que les missions permanentes d'observation, outre qu'elles assurent la liaison nécessaire entre leurs gouvernements respectifs et l'organisation à laquelle elles sont affectées, peuvent accomplir certaines autres fonctions des missions permanentes. La fonction de négociation peut, notamment, être exercée par les observateurs permanents lorsqu'un accord avec l'organisation internationale est à l'examen. Toutefois, comme une telle négociation ne fait pas partie des activités d'une mission permanente d'observation qui se répètent régulièrement, la Commission a ajouté dans le texte de l'article 53 l'expression « le cas échéant » entre le mot « négocier » et les mots « avec l'Organisation ».

Article 54. — Accréditation auprès de deux ou plusieurs organisations internationales ou affectation à deux ou plusieurs missions permanentes d'observation

1. L'État d'envoi peut accréditer la même personne en qualité d'observateur permanent auprès de deux ou plusieurs organisations internationales ou affecter un obser-

[22] L'alinéa *k* bis, qui définit l'expression « locaux de la mission permanente », a été ajouté à l'article 1er par la Commission à sa vingt et unième session (*Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 214, doc. A/7610/Rev.1, par. 14).

[23] *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-deuxième session, Supplément n° 1 A* (A/6701/Add.1).

vateur permanent à une autre de ses missions permanentes en qualité de membre de cette mission.

2. L'État d'envoi peut accréditer un membre du personnel d'une mission permanente d'observation auprès d'une organisation internationale en qualité d'observateur permanent auprès d'autres organisations internationales ou l'affecter à une autre de ses missions permanentes d'observation.

Commentaire

L'article 54 s'inspire de l'article 8, relatif à l'accréditation de la même personne ou d'un membre du personnel d'une mission permanente en qualité de représentant permanent auprès de deux ou plusieurs organisations internationales ou l'affectation d'un représentant permanent ou d'un membre du personnel d'une mission permanente à deux ou plusieurs missions permanentes [24].

Article 55. — Nomination des membres de la mission permanente d'observation

Sous réserve des dispositions des articles 56 et 60, l'État d'envoi nomme à son choix les membres de la mission permanente d'observation.

Article 56. — Nationalité des membres de la mission permanente d'observation

L'observateur permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission permanente d'observation auront en principe la nationalité de l'État d'envoi. Ils ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'État hôte qu'avec le consentement de cet État, qui peut en tout temps le retirer.

Commentaire

1) L'article 55 s'inspire des dispositions de l'article 10, relatif à la nomination des membres de la mission permanente. Il souligne le principe du libre choix, par l'État d'envoi, des membres de la mission permanente d'observation. L'article 55 prévoit expressément deux exceptions à ce principe. La première est énoncée à l'article 56, qui exige le consentement de l'État hôte pour la nomination d'un de ses ressortissants en qualité d'observateur permanent ou comme membre du personnel diplomatique de la mission permanente d'observation d'un autre État. La seconde exception concerne l'effectif de la mission ; cette question est réglée par l'article 60.

2) Aux paragraphes 2 et 3 de son commentaire sur l'article 10, la Commission a déclaré :

> Contrairement aux articles correspondants de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et du projet d'articles sur les missions spéciales, l'article 10 ne subordonne pas la liberté de l'État d'envoi de choisir les membres de sa mission permanente auprès d'une organisation internationale à l'agrément de l'organisation ou de l'État hôte en ce qui concerne la nomination du représentant permanent, chef de la mission permanente.
>
> Les membres de la mission permanente ne sont pas accrédités auprès de l'État hôte sur le territoire duquel le siège de l'organisation est situé. Ils n'entrent pas en relations directes avec l'État hôte, au contraire de ce qui se passe dans le cas de la diplomatie bilatérale. Dans ce dernier cas, l'agent diplomatique est accrédité auprès de l'État accréditaire afin de remplir certaines fonctions de représentation et de négociation entre l'État accréditaire et son propre État. Cette situation juridique est à la base de l'institution de l'agrément pour la nomination du chef de la mission diplomatique. Pour ce qui est de l'Organisation des Nations Unies, à la 1016e séance de la Sixième Commission, le 6 décembre 1967, le Conseiller juridique a déclaré :
>
> « Pour déterminer l'étendue des privilèges et immunités diplomatiques dont doivent jouir les représentants auprès des organes et des conférences des Nations Unies, le Secrétaire général s'inspirerait des dispositions de la Convention de Vienne dans la mesure où elles s'appliquent, *mutatis mutandis*, auxdits représentants. Il y a bien entendu lieu de noter que certaines dispositions, telles, par exemple, celles qui ont trait à l'agrément, à la nationalité ou à la réciprocité ne s'appliquent pas à la situation des représentants auprès de l'Organisation des Nations Unies. »

3) L'article 56 s'inspire de l'article 11, qui dispose que le représentant permanent et les membres du personnel diplomatique de la mission permanente auront en principe la nationalité de l'État d'envoi et qu'ils ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'État hôte qu'avec le consentement de cet État. La Commission a décidé de limiter le champ d'application de cette disposition aux ressortissants de l'État hôte et de ne pas l'étendre aux ressortissants d'un État tiers. Elle n'a donc pas fait figurer à l'article 11 la règle énoncée au paragraphe 3 de l'article 8 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques. Étant donné le caractère hautement technique de certaines organisations internationales, il est souhaitable de ne pas limiter de façon excessive la liberté laissée à l'État d'envoi pour le choix des membres de la mission, car cet État peut juger nécessaire de nommer, comme membres de sa mission permanente, des ressortissants d'un État tiers qui possèdent la formation et l'expérience requises.

4) La Commission a décidé d'adopter un point de vue analogue pour traiter le problème de la nationalité des membres de la mission permanente d'observation, et l'article 56 traduit cette décision.

Article 57. — Pouvoirs de l'observateur permanent

1. Les pouvoirs de l'observateur permanent émanent soit du chef de l'État, soit du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères, soit d'un autre ministre compétent si cela est admis par la pratique suivie dans l'Organisation, et sont communiqués à l'organe compétent de l'Organisation.

2. Un État non membre peut préciser dans les pouvoirs soumis conformément au paragraphe 1 du présent article que son observateur permanent le représente en qualité

[24] Voir ci-dessus p. 9 (doc. A/CN.4/227 et Add.1 et 2, titre II, troisième partie) : « Note sur l'affectation auprès de deux ou de plusieurs organisations internationales ou à des fonctions sans rapport avec des missions permanentes ».

d'observateur auprès d'un ou de plusieurs organes de l'Organisation lorsqu'une telle représentation est permise.

Commentaire

1) L'étude du Secrétariat [25] n'évoque qu'indirectement, à propos des facilités accordées aux observateurs permanents, la question des pouvoirs de ceux-ci. A cet égard l'étude cite le mémorandum susmentionné, que le Conseiller juridique avait adressé au Secrétaire général par intérim le 22 août 1962 [26], et dont le paragraphe 4 déclare notamment :

> [...] les communications par lesquelles le Secrétaire général est informé de leur nomination [celle des observateurs permanents] font simplement l'objet d'un accusé de réception du Secrétaire général ou de la personne qui agit en son nom, et le Secrétaire général ne les reçoit pas aux fins de présentation des lettres de créance comme cela est le cas pour les représentants permanents des États Membres de l'Organisation.

2) Contrairement aux représentants permanents d'États Membres, les observateurs permanents d'États non membres ne présentent pas de pouvoirs au Secrétaire général. L'État non membre qui désire avoir un observateur permanent auprès de l'Organisation des Nations Unies se contente d'adresser au Secrétaire général une lettre l'informant du nom de cet observateur.

3) Lorsque la Commission a débattu cette question, plusieurs de ses membres se sont prononcés pour la pratique actuelle, dépourvue de formalisme, de l'Organisation des Nations Unies, qui veut que les observateurs permanents ne présentent pas de pouvoirs. Cependant, la majorité des membres de la Commission a estimé qu'il serait préférable de prévoir dans le projet d'articles que les observateurs permanents doivent présenter des pouvoirs. De plus, l'adjonction d'une telle disposition contribuerait à rendre aussi complète que possible la réglementation juridique de l'institution des observateurs permanents auprès des organisations internationales.

4) Le paragraphe 1 de l'article 57 s'inspire de l'article 12, relatif aux pouvoirs du représentant permanent, car la Commission est d'avis que les observateurs permanents doivent être en mesure de produire des pouvoirs sous une forme essentiellement similaire à celle des pouvoirs des représentants permanents.

5) Le paragraphe 2 de l'article s'inspire du paragraphe 1 de l'article 13, relatif aux représentants permanents. La troisième partie du projet ne renferme pas de dispositions analogues à celles du paragraphe 2 de l'article 13 (qui concerne le droit du représentant permanent de représenter l'État aux organes de l'organisation pour lesquels il n'est pas prescrit de conditions spéciales en matière de représentation), car il n'existe pas, dans la pratique internationale, de règle générale selon laquelle les États non membres pourraient être représentés par des observateurs permanents aux réunions d'organes des organisations internationales. La Commission examinera, lors de la seconde lecture, s'il y a lieu de remplacer le mot « préciser » par « spécifier » dans la version française de cette disposition et du paragraphe 1 de l'article 13.

[25] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 168, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2.

[26] Voir ci-dessus note 12.

Article 58. — Pleins pouvoirs pour représenter l'État dans la conclusion des traités

1. Un observateur permanent, en vertu de ses fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, est considéré comme représentant son État pour l'adoption du texte d'un traité entre cet État et l'organisation internationale auprès de laquelle il est accrédité.

2. Un observateur permanent n'est pas considéré, en vertu de ses fonctions, comme représentant son État pour la signature (définitive ou *ad referendum*) d'un traité entre cet État et l'organisation internationale auprès de laquelle il est accrédité, à moins qu'il ne ressorte des circonstances que les Parties avaient l'intention de ne pas requérir les pleins pouvoirs.

Commentaire

Il est reconnu, à l'article 53, que l'une des fonctions de la mission permanente d'observation est de négocier, le cas échéant, avec l'organisation. Comme il existe certains accords qui ont été négociés avec des organisations par des observateurs permanents au nom des États qu'ils représentaient, la majorité de la Commission a jugé opportun d'inclure dans la troisième partie une disposition semblable à l'article 14, concernant les représentants permanents.

Article 59. — Composition de la mission permanente d'observation

1. En plus de l'observateur permanent, une mission permanente d'observation peut comprendre des membres du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service.

2. Lorsque des membres d'une mission diplomatique permanente, d'un poste consulaire ou d'une mission permanente, dans l'État hôte, sont inclus dans une mission permanente d'observation, leurs privilèges et immunités en tant que membres de leurs missions ou poste consulaire respectifs ne sont pas affectés.

Article 60. — Effectif de la mission permanente d'observation

L'effectif de la mission permanente d'observation ne doit pas dépasser les limites de ce qui est raisonnable et normal eu égard aux fonctions de l'Organisation, aux besoins de la mission en cause et aux circonstances et conditions dans l'État hôte.

Article 61. — Notifications

1. L'État d'envoi notifie à l'Organisation :

***a*) La nomination des membres de la mission permanente d'observation, leur position, titre et ordre de préséance, leur arrivée et leur départ définitif ou la cessation de leurs fonctions dans la mission permanente d'observation;**

***b*) L'arrivée et le départ définitif d'une personne appartenant à la famille d'un membre de la mission permanente d'observation et, s'il y a lieu, le fait qu'une personne devient ou cesse d'être membre de la famille d'un membre de la mission permanente d'observation;**

***c*) L'arrivée et le départ définitif des personnes au service privé des membres de la mission permanente d'observation et le fait que ces personnes quittent ce service;**

***d*) L'engagement et le congédiement de personnes résidant dans l'État hôte en qualité de membres de la mission permanente d'observation ou de personnes au service privé ayant droit aux privilèges et immunités.**

2. Toutes les fois qu'il est possible, l'arrivée et le départ définitif font en outre l'objet d'une notification préalable.

3. L'Organisation communique à l'État hôte les notifications visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article.

4. L'État d'envoi peut également communiquer à l'État hôte les notifications visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article.

Commentaire

1) Le paragraphe 1 de l'article 59 s'inspire de l'article 15, relatif à la composition de la mission permanente. Il dispose que toute mission permanente d'observation doit comprendre un observateur permanent de l'État d'envoi, c'est-à-dire une personne à laquelle cet État a assigné la tâche de le représenter au sein de la mission.

2) Le paragraphe 2 de l'article 59 s'inspire du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention sur les missions spéciales. Cette disposition vise les cas, fréquents dans la pratique, où les observateurs permanents sont en même temps membres de missions diplomatiques et où des membres de missions permanentes d'observation proviennent du personnel consulaire. La deuxième partie du projet, relative aux missions permanentes, ne contient pas de disposition similaire, mais la Commission a l'intention d'envisager l'inclusion d'une telle disposition au cours de la seconde lecture de cette partie.

3) La Commission a laissé en suspens la question de la place à donner dans la troisième partie au paragraphe 2 de l'article 59, et celle de savoir si les mots « ne sont pas affectés », à la fin du texte français de ce paragraphe, devraient être remplacés par « n'en sont pas affectés ».

4) L'article 60 s'inspire de l'article 16, relatif à l'effectif de la mission permanente. Lors de la discussion de cet article, la référence aux « fonctions de l'Organisation » a préoccupé la Commission. Toutefois, celle-ci a finalement estimé que ces fonctions jouaient, elles aussi, un rôle dans la détermination de l'effectif nécessaire à une mission permanente d'observation.

5) Les dispositions de l'article 61 s'inspirent de celles de l'article 17. Certains membres de la Commission ont estimé que, dans ces deux articles, les références à l'État hôte devraient, comme dans les conventions sur les relations diplomatiques, les relations consulaires et les missions spéciales, être plus précises et mentionner expressément le ministère des affaires étrangères ou tel autre ministère dont il aura été convenu. La Commission a décidé d'examiner à nouveau cette question lors de la seconde lecture.

Article 62. — Chargé d'affaires ad interim

Si le poste d'observateur permanent est vacant, ou si l'observateur permanent est empêché d'exercer ses fonctions, un chargé d'affaires *ad interim* peut agir en qualité de chef de la mission permanente d'observation. Le nom du chargé d'affaires *ad interim* est notifié à l'Organisation soit par l'observateur permanent soit, au cas où celui-ci est empêché de le faire, par le ministre des affaires étrangères ou par un autre ministre compétent, si cela est admis par la pratique suivie dans l'Organisation.

Commentaire

1) Il est d'usage, dans un certain nombre de missions permanentes d'observation, notamment à Genève, de désigner un des membres de leur personnel comme chargé d'affaires *ad interim* en cas d'absence prolongée de l'observateur permanent. On a donc jugé opportun, toujours en vue de soumettre l'institution des observateurs permanents à une réglementation aussi complète que possible, d'inclure une disposition sur ce sujet.

2) Le libellé de cette disposition s'inspire de celui de l'article 18, relatif aux représentants permanents. Il y a cependant deux différences. L'une est que, les États non membres n'étant pas obligés d'envoyer ces observateurs permanents, la première phrase prévoit une faculté plutôt qu'elle n'impose une obligation. A ce propos, la question s'est posée de savoir si l'article 18 devrait être remanié dans le même sens en seconde lecture. La seconde différence consiste dans la substitution de l'expression « par le ministre des affaires étrangères ou par un autre ministre compétent, si cela est admis par la pratique suivie dans l'Organisation » aux mots « par l'État d'envoi », qui figurent à l'article 18. Lorsqu'elle procédera à la seconde lecture de la deuxième partie, la Commission examinera la possibilité d'employer la même expression à l'article 18.

3) Certains doutes ont été exprimés quant à la propriété de l'expression « chargé d'affaires *ad interim* » lorsqu'elle est employée à propos d'une mission permanente d'observation. Toutefois, il a été décidé que l'emploi de cette expression était justifié du fait que les observateurs exercent des fonctions de représentation, quoique dans une mesure restreinte. Dans la pratique, d'ailleurs, comme il est dit plus haut, ce terme est employé à l'occasion.

Article 63. — Bureaux des missions permanentes d'observation

1. L'État d'envoi ne peut, sans le consentement préalable de l'État hôte, établir des bureaux de la mission permanente d'observation dans des localités autres que celle où le siège ou un office de l'organisation est établi.

2. L'État d'envoi ne peut pas établir de bureaux de la mission permanente d'observation sur le territoire d'un État autre que l'État hôte sans le consentement préalable d'un tel État.

Commentaire

1) L'article 63 s'inspire de l'article 20, relatif aux bureaux des missions permanentes. Au paragraphe 1 de son commentaire de l'article 20, la Commission a déclaré :

Les dispositions de l'article 20 ont pour but de prévenir la situation délicate dans laquelle se trouverait l'État hôte si une mission permanente établissait un bureau dans une localité autre que celle où est établi le siège ou un office de l'organisation. Cet article traite en outre des cas peu fréquents où des États d'envoi désirent établir des bureaux de leur mission permanente en dehors du territoire de l'État hôte.

2) Certains membres ont émis l'opinion que la Commission devrait examiner, lors de la seconde lecture, s'il y a lieu de remplacer les mots « des localités » par « une localité ».

Article 64. — Usage [du drapeau] et de l'emblème

1. La mission permanente d'observation a le droit de placer [le drapeau et] l'emblème de l'État d'envoi sur ses locaux.

2. Dans l'exercice du droit accordé par le présent article, il sera tenu compte des lois, règlements et usages de l'État hôte.

Commentaire

1) L'article 21 dispose que la mission permanente peut placer le drapeau et l'emblème sur ses locaux et que le représentant permanent a le même droit en ce qui concerne sa résidence et ses moyens de transport. Certains membres ont fait valoir que, d'un point de vue fonctionnel, il serait opportun que ces stipulations s'appliquent aussi aux missions permanentes d'observation. Ils ont soutenu que le drapeau placé sur les locaux et les moyens de transport était d'une grande utilité, surtout lorsque les observateurs opèrent dans des régions troublées. D'autres, cependant, ont estimé que les missions permanentes d'observation ne sauraient être placées, à tous égards, tout à fait sur le même pied que les missions permanentes — c'est-à-dire, en fait, les missions diplomatiques. Leurs fonctions étant différentes de celles des missions permanentes, il conviendrait peut-être de restreindre quelque peu les signes visibles de leur présence. Il n'y a d'ailleurs pas de coutume établie touchant l'usage du drapeau sur la résidence ou sur les véhicules des observateurs permanents.

2) En raison de ces divergences de vues, la Commission a placé entre crochets les mots « du drapeau et » dans le titre et « le drapeau et » dans le corps de l'article 64, afin d'attirer l'attention des gouvernements sur la question et de les inciter à faire connaître leurs vues. En outre, la Commission n'a pas fait figurer dans cet article la deuxième phrase du paragraphe 1 de l'article 21, où il est dit : « Le représentant permanent a le même droit en ce qui concerne sa résidence et ses moyens de transport. »

3) Certains membres ont suggéré que la Commission examine, lors de la seconde lecture, s'il faut remplacer les mots « règlements et usages de l'État hôte » par « règlements et usages en vigueur dans l'État hôte ».

SECTION 2. — FACILITÉS, PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES MISSIONS PERMANENTES D'OBSERVATION

Observations générales

1) La situation en ce qui concerne les facilités accordées aux observateurs permanents au Siège de l'Organisation des Nations Unies est résumée comme suit aux paragraphes 3 et 4 du mémorandum susmentionné du Conseiller juridique [27] :

Étant donné que les observateurs permanents d'États non membres n'ont pas de statut officiel, les facilités qui leur sont accordées par le Secrétariat sont strictement limitées à celles qui ont trait à la présence aux réunions publiques et sont généralement de même nature que les facilités accordées aux visiteurs de marque au Siège de l'Organisation. La Section du protocole prend des dispositions pour qu'ils assistent à ces réunions dans la tribune réservée au public et pour que leur soit distribuée la documentation pertinente faisant l'objet d'une distribution générale. Aux fins de référence, une liste de leurs noms figure en appendice à la liste des missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies publiée chaque mois par le Secrétariat, eu égard au fait que les observateurs permanents représentent fréquemment leurs gouvernements aux sessions des organes de l'ONU auxquelles leurs gouvernements ont été invités à participer.

Le Secrétariat n'accorde aux observateurs permanents aucune autre reconnaissance formelle ni aucune autre assistance sur le plan du protocole. Par exemple, aucune mesure particulière n'est prise pour les aider ou pour aider leurs collaborateurs à obtenir des visas des États-Unis, ni pour les aider à installer des bureaux à New York. Les communications par lesquelles le Secrétaire général est informé de leur nomination font simplement l'objet d'un accusé de réception du Secrétaire général ou de la personne qui agit en son nom, et le Secrétaire général ne les reçoit pas aux fins de présentation des lettres de créance comme cela est le cas pour les représentants permanents des États Membres de l'Organisation.

2) La situation en ce qui concerne les privilèges et immunités diplomatiques accordés aux observateurs permanents au Siège de l'Organisation des Nations Unies est résumée comme suit au paragraphe 5 du mémorandum susmentionné [28] :

Les observateurs permanents n'ont droit aux privilèges et immunités diplomatiques ni au titre de l'Accord relatif au Siège ni au titre d'aucune disposition législative de l'État hôte. Ceux d'entre eux qui font partie des missions diplomatiques de leurs gouvernements respectifs auprès du Gouvernement des États-Unis peuvent

[27] Voir ci-dessus note 12.

[28] *Idem.*

bénéficier d'immunités aux États-Unis à ce titre. S'ils ne figurent pas sur la liste diplomatique des États-Unis, les facilités qui peuvent leur être accordées aux États-Unis ne constituent que des gestes de courtoisie de la part des autorités des États-Unis.

3) La République de Corée, la République du Viet-Nam, la République fédérale d'Allemagne, Saint-Marin et le Saint-Siège ont des missions permanentes d'observation à l'Office des Nations Unies à Genève. Leurs observateurs permanents bénéficient en fait des mêmes privilèges et immunités que les représentants permanents, à l'exception de l'observateur permanent de Saint-Marin, qui est citoyen suisse. De plus, la Suisse a nommé en 1966 un « observateur permanent du Département politique fédéral auprès de l'Office des Nations Unies à Genève ».

4) Dans l'affaire *Pappas* c. *Francisci* [29], un membre du personnel attaché à la mission italienne d'observation au Siège de l'Organisation des Nations Unies, qui revendiquait l'immunité de l'obligation de donner son témoignage, a vu sa prétention rejetée. La Cour s'est référée au fait que le Département d'État n'avait pas reconnu au défendeur le bénéfice de l'immunité en vertu d'une loi ou d'un traité en vigueur. Dans son jugement, la Cour s'est référée à une lettre du chef par intérim du Protocole des Nations Unies concernant le statut des représentants des États non membres qui ont des bureaux d'observation à New York, et dans laquelle il était dit que « l'Accord de siège ne mentionne pas la catégorie des observateurs, et cet accord n'a pas été interprété jusqu'à présent comme conférant l'immunité diplomatique à ces personnes et/ou aux membres de leur personnel ». La Cour a noté que le bénéfice de l'*International Organizations Immunities Act* des États-Unis d'Amérique (c'est-à-dire les privilèges et immunités de fonction) est toutefois accordé aux personnes désignées par des gouvernements étrangers en vue de les représenter « au sein ou auprès » d'organisations internationales.

5) Certains membres de la Commission ont fait observer que les missions permanentes d'observation, ne participant pas directement aux activités de l'organisation, n'ont pas avec l'organisation les mêmes relations que les missions permanentes. Étant donné que leurs fonctions sont différentes, elles ne devraient pas être mises sur le même plan que les missions permanentes aux fins de déterminer les facilités, privilèges et immunités à leur accorder.

6) La majorité des membres ont toutefois estimé que, bien que les missions permanentes d'observation auprès des organisations internationales soient établies par des États non membres, alors que les missions permanentes sont établies par des États membres, elles possèdent les unes comme les autres un caractère représentatif et permanent. C'est ce que reflète l'alinéa *a* de l'article 51, qui définit l'expression « mission permanente d'observation » comme s'entendant « d'une mission de caractère représentatif et permanent envoyée auprès d'une organisation internationale par un État non membre de cette organisation ». Cette définition est en substance identique à celle de la mission permanente qui figure à l'alinéa *d* de l'article 1er et selon laquelle l'expression « mission permanente » s'entend « d'une mission de caractère représentatif et permanent envoyée par un État membre d'une organisation internationale auprès de l'Organisation ». Les facilités, privilèges et immunités doivent être déterminés compte tenu non seulement des fonctions de la mission permanente d'observation, mais aussi de son caractère représentatif. Selon ce point de vue, les facilités, privilèges et immunités à accorder aux missions permanentes d'observation devraient être en substance les mêmes que ceux qui sont accordés aux missions permanentes, sous réserve des distinctions que dictent les différences de leurs fonctions.

7) Se fondant sur le point de vue indiqué dans le paragraphe qui précède, la Commission a décidé de rédiger provisoirement tous les articles figurant dans la présente section, à l'exception de deux, en appliquant la technique de « rédaction par référence ». Par conséquent, et afin d'éviter d'inutiles répétitions, les commentaires des divers articles de cette section, à l'exception de ceux qui concernent les articles 65 et 75, ne font qu'indiquer le contenu des dispositions correspondantes de la deuxième partie qui y sont mentionnées, étant admis qu'on se référera aussi au texte des commentaires relatifs aux articles pertinents de cette deuxième partie.

Article 65. — Facilités en général

L'État hôte accorde à la mission permanente d'observation les facilités nécessaires pour l'accomplissement de ses fonctions. L'Organisation aide la mission permanente d'observation à obtenir ces facilités et lui accorde celles qui relèvent de sa propre compétence.

Commentaire

L'article 65 reproduit les dispositions de l'article 22, à l'exception des mots « toutes facilités », dans la première phrase, qui ont été remplacés par les mots « les facilités nécessaires ». En apportant ce changement, la Commission a cherché à exprimer la différence de nature et de portée entre les fonctions, obligations et besoins des missions permanentes, d'une part, et des missions permanentes d'observation, d'autre part; il n'est pas nécessaire que ces dernières bénéficient des mêmes facilités que les premières.

Article 66. — Logement et assistance

Les dispositions des articles 23 et 24 s'appliquent également dans le cas des missions permanentes d'observation.

Commentaire

L'article 23 concerne le logement de la mission permanente et de ses membres. L'article 24 se réfère à l'assistance de l'organisation en matière de privilèges et immunités.

[29] *Supreme Court of the State of New York, Special Term, King's County, Part V*, 6 février 1953, 119 N.Y.S. 2d.69.

Article 67. — Privilèges et immunités de la mission permanente d'observation

Les dispositions des articles 25, 26, 27, 29 et du paragraphe 1, *a*, de l'article 38 s'appliquent également dans le cas des missions permanentes d'observation.

Commentaire

Les articles 25, 26, 27, 29 et le paragraphe 1, *a*, de l'article 38 prévoient respectivement l'inviolabilité des locaux de la mission permanente, l'exemption fiscale des locaux de la mission permanente, l'inviolabilité des archives et des documents, la liberté de communication, et l'exemption douanière pour les objets destinés à l'usage officiel de la mission permanente.

Article 68. — Liberté de mouvement

Les dispositions de l'article 28 s'appliquent également dans le cas des membres de la mission permanente d'observation et des membres de leur famille qui font partie de leurs ménages respectifs.

Pas de commentaire.

Article 69. — Privilèges et immunités personnels

1. Les dispositions des articles 30, 31, 32, 35, 36, 37 et des paragraphes 1, *b*, et 2 de l'article 38 s'appliquent également dans le cas de l'observateur permanent et des membres du personnel diplomatique de la mission permanente d'observation.

2. Les dispositions du paragraphe 1 de l'article 40 s'appliquent également dans le cas des membres de la famille de l'observateur permanent qui font partie de son ménage et des membres de la famille d'un membre du personnel diplomatique de la mission permanente d'observation qui font partie de son ménage.

3. Les dispositions du paragraphe 2 de l'article 40 s'appliquent également dans le cas des membres du personnel administratif et technique de la mission permanente d'observation ainsi que des membres de leur famille qui font partie de leurs ménages respectifs.

4. Les dispositions du paragraphe 3 de l'article 40 s'appliquent également dans le cas des membres du personnel de service de la mission permanente d'observation.

5. Les dispositions du paragraphe 4 de l'article 40 s'appliquent également dans le cas des personnes au service privé des membres de la mission permanente d'observation.

Commentaire

Les articles 30, 31, 32, 35, 36, 37 et les paragraphes 1, *b*, et 2 de l'article 38 prévoient respectivement, en ce qui concerne la personne du représentant permanent et des membres du personnel diplomatique de la mission permanente : l'inviolabilité de la personne, l'inviolabilité de la demeure et des biens, l'immunité de juridiction, l'exemption de la législation sur la sécurité sociale, l'exemption des impôts et taxes, l'exemption des prestations personnelles, et l'exemption douanière en ce qui concerne les objets destinés à l'usage personnel ainsi que le bagage personnel. Les paragraphes 1, 2, 3 et 4 de l'article 40 fixent respectivement les privilèges et immunités des personnes ci-après : les membres de la famille du représentant permanent et du personnel diplomatique de la mission permanente, les membres du personnel administratif et technique de la mission permanente et les membres de leurs familles, les membres du personnel de service de la mission permanente, et les personnes au service privé des membres de la mission permanente.

Article 70. — Ressortissants de l'État hôte et personnes ayant leur résidence permanente dans l'État hôte

Les dispositions de l'article 41 s'appliquent également dans le cas des membres de la mission permanente d'observation et des personnes au service privé qui sont ressortissants de l'État hôte ou y ont leur résidence permanente.

Pas de commentaire.

Article 71. — Renonciation à l'immunité et règlement des litiges en matière civile

Les dispositions des articles 33 et 34 s'appliquent également dans le cas des personnes jouissant de l'immunité en vertu de l'article 69.

Pas de commentaire.

Article 72. — Exemption des lois concernant l'acquisition de la nationalité

Les dispositions de l'article 39 s'appliquent également dans le cas des membres de la mission permanente d'observation qui n'ont pas la nationalité de l'État hôte et des membres de leur famille qui font partie de leur ménage.

Pas de commentaire.

Article 73. — Durée des privilèges et immunités

Les dispositions de l'article 42 s'appliquent également dans le cas de toute personne ayant droit aux privilèges et immunités en vertu de la présente section.

Pas de commentaire.

Article 74. — Transit par le territoire d'un État tiers

Les dispositions de l'article 43 s'appliquent également dans le cas des membres de la mission permanente d'observation et des membres de leur famille, ainsi que des courriers, de la correspondance officielle, des autres commu-

nications officielles et des valises de la mission permanente d'observation.

Pas de commentaire.

Article 75. — Non-discrimination

En appliquant les dispositions de la présente partie, on ne fera pas de discrimination entre les États.

Commentaire

L'article 75 reproduit la disposition de l'article 44, à l'exception des mots « des présents articles », qui ont été remplacés par « de la présente partie ». En apportant ce changement, la Commission désire indiquer son intention d'examiner, lors de la seconde lecture, si cette disposition devrait être insérée dans une partie générale couvrant les différentes parties du projet d'articles.

SECTION 3. — COMPORTEMENT DE LA MISSION PERMANENTE D'OBSERVATION ET DE SES MEMBRES

Article 76. — Comportement de la mission permanente d'observation et de ses membres

Les dispositions des articles 45 et 46 s'appliquent également dans le cas des missions permanentes d'observation.

Commentaire

Les articles 45 et 46 traitent, le premier du respect des lois et règlements de l'État hôte, le second de l'activité professionnelle.

SECTION 4. — FIN DES FONCTIONS

Article 77. — Fin des fonctions

Les dispositions des articles 47, 48 et 49 s'appliquent également dans le cas des missions permanentes d'observation.

Commentaire

Les articles 47, 48 et 49 régissent respectivement la fin des fonctions du représentant permanent ou d'un membre du personnel diplomatique de la mission permanente, les facilités de départ, et la protection des locaux et des archives.

Quatrième partie
Délégations d'États à des organes ou à des conférences

SECTION 1. — DÉLÉGATIONS EN GÉNÉRAL

Article 78. — Terminologie

Aux fins de la présente partie :

***a*) L'expression « organe » s'entend d'un organe principal ou subsidiaire d'une organisation internationale et de toute commission ou tout comité ou sous-groupe d'un de ces organes, dont des États sont membres;**

***b*) L'espression « conférence » s'entend d'une conférence d'États convoquée par une organisation internationale ou sous ses auspices, autre qu'une réunion d'un organe;**

***c*) L'expression « délégation à un organe » s'entend de la délégation désignée par un État membre de cet organe pour l'y représenter;**

***d*) L'expression « délégation à une conférence » s'entend de la délégation envoyée par un État participant à la conférence pour l'y représenter;**

***e*) L'expression « représentant » s'entend de toute personne désignée par un État pour le représenter à un organe ou à une conférence;**

***f*) L'expression « membres de la délégation » s'entend des représentants et des membres du personnel de la délégation à un organe ou à une conférence, selon le cas;**

***g*) L'expression « membres du personnel de la délégation » s'entend des membres du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service de la délégation à un organe ou à une conférence, selon le cas;**

***h*) L'expression « membres du personnel diplomatique » s'entend des membres, y compris les experts et les conseillers, de la délégation qui ont reçu de l'État d'envoi le bénéfice du statut diplomatique aux fins de la délégation;**

***i*) L'expression « membres du personnel administratif et technique » s'entend des membres du personnel d'une délégation à un organe ou à une conférence, selon le cas, employés dans le service administratif et technique de la délégation;**

***j*) L'expression « membres du personnel de service » s'entend des membres du personnel de la délégation à un organe ou à une conférence, selon le cas, engagés par la délégation comme employés de maison ou pour des tâches similaires;**

***k*) L'expression « personnes au service privé » s'entend des personnes employées exclusivement au service privé des membres de la délégation à un organe ou à une conférence, selon le cas;**

***l*) L'expression « État hôte » s'entend de l'État sur le territoire duquel se tient une conférence ou la réunion d'un organe.**

Commentaire

1) Des considérations semblables à celles qui sont énon-

cées au paragraphe 1 du commentaire de l'article 51 valent dans le cas de l'article 78. C'est pourquoi la Commission a placé au début de la présente partie cet article 78, qui indique le sens dans lequel doivent s'entendre les expressions employées dans la quatrième partie. Comme dans le cas de l'article 51, il peut y avoir chevauchement avec l'article 1er. La Commission examinera aussi, lors de la seconde lecture, s'il est possible d'éliminer ce chevauchement et dans quelle mesure cela peut se faire.

2) L'alinéa *a*, concernant l'expression « organe », reprend, pour l'essentiel, les définitions de ce terme contenues dans les articles 1er et 51, avec l'adjonction des mots « dont des États sont membres ». Ces mots éliminent du champ d'application de la quatrième partie les organes composés d'experts siégeant à titre personnel. Pour se concentrer sur les aspects principaux de la question, la Commission a jugé préférable de ne traiter dans la quatrième partie que des organes dont une partie ou la totalité des membres sont des États. Telle qu'elle est définie, l'expression n'exclurait pas le cas, quelque peu inhabituel, d'un organe comptant parmi ses membres des particuliers aussi bien que des États. Or, les articles compris dans la quatrième partie ne traitent que des aspects de la participation d'États.

3) L'alinéa *b*, concernant l'expression « conférence », contient les mots « convoquée par une organisation internationale ou sous ses auspices ». Cette formulation est destinée à englober le cas d'une conférence pour laquelle l'État hôte envoie les invitations au nom d'une organisation internationale.

4) Les alinéas *c* à *e* définissent respectivement les expressions « délégation à un organe », « délégation à une conférence » et « représentant ». La Commission tient à signaler qu'à l'alinéa *d* le mot « participant » est employé dans le même sens général qu'à l'article 9 de la Convention de Vienne sur le droit des traités [30].

5) Les alinéas *f* à *l* s'inspirent des alinéas correspondants de l'article 1er.

6) Cet article ne contient pas de définition de l'expression « locaux » dans le sens de l'alinéa *j* de l'article 51 parce que la présence d'une délégation dans un État hôte n'est prévue que pour une période de durée limitée et que cela se reflète dans la nature du logement qu'elle occupe.

Article 79. — Dérogation à la présente partie

Aucune disposition de la présente partie n'exclut la conclusion d'autres accords internationaux contenant des dispositions différentes en ce qui concerne les délégations à un organe ou à une conférence.

Commentaire

L'article 79 complète l'article 5 de la première partie. Comme ce dernier article vise uniquement les « représentants d'États auprès d'une organisation internationale », la Commission a fait figurer dans la quatrième partie une disposition similaire concernant les « délégations à un organe ou à une conférence ». Les dispositions générales des articles 3 et 4, relatives aux règles pertinentes de l'organisation et aux rapports avec d'autres accords internationaux existants, sont applicables à la quatrième partie. Par conséquent, les articles de la quatrième partie doivent être considérés comme n'affectant pas les accords internationaux existants ni les règles pertinentes des organisations internationales qui seraient en vigueur actuellement ou dans l'avenir.

Article 80. — Règlement intérieur des conférences

Les dispositions contenues dans les articles 81, 83, 86, 88 et 90 s'appliquent dans la mesure où le règlement intérieur d'une conférence n'en dispose pas autrement.

Commentaire

L'article 80 étend au règlement intérieur des conférences la réserve générale énoncée à l'article 3 à l'égard des règles des organisations internationales. Il y a cependant une importante différence de fond entre les deux dispositions. Alors que l'article 3 s'applique à tous les articles du présent projet, l'article 80 ne concerne que certaines des dispositions de la quatrième partie. La Commission estime que, en raison de leur nature, les règlements intérieurs ne doivent pas déroger à certaines dispositions, comme celles qui ont trait aux privilèges et immunités ou celles sur lesquelles l'État hôte peut s'être fondé en prenant des dispositions pour la conférence.

Article 81. — Composition de la délégation

Une délégation à un organe ou à une conférence comprend un ou plusieurs représentants de l'État d'envoi, parmi lesquels l'État d'envoi peut désigner un chef. Elle peut aussi comprendre des membres du personnel diplomatique, du personnel administratif et technique et du personnel de service.

Commentaire

1) L'article 81 rend obligatoire, pour l'État d'envoi, la désignation d'au moins un représentant dans toute délégation qu'il envoie à un organe ou à une conférence. Certains membres de la Commission étaient d'avis qu'il convenait de rendre facultative la désignation d'un représentant en remplaçant le mot « comprend » par les mots « peut comprendre », dans la première phrase. Toutefois, la majorité des membres de la Commission ont estimé que toute délégation doit comprendre au moins une personne à laquelle l'État d'envoi a assigné la tâche de le représenter. Sans cela, la délégation ne comprendrait aucun membre pouvant parler ou voter au nom de l'État.

2) Si la désignation d'au moins un représentant est obligatoire aux termes de l'article 81, la désignation d'autres membres, et notamment du chef de la délégation, est facultative.

[30] Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 312.

Article 82. — Effectif de la délégation

L'effectif d'une délégation à un organe ou à une conférence ne doit pas dépasser les limites de ce qui est raisonnable ou normal, eu égard aux fonctions de l'organe ou, selon le cas, aux tâches de la conférence ainsi qu'aux besoins de la délégation en cause et aux circonstances et conditions dans l'État hôte.

Commentaire

Comme l'article 60, relatif à l'effectif de la mission permanente d'observation, l'article 82 s'inspire de l'article 16, relatif à l'effectif de la mission permanente. Il existe toutefois une différence entre l'article 82, d'une part, et les articles 16 et 60, de l'autre. Ces derniers se réfèrent aux « fonctions » de l'organisation. A l'article 82, on emploie ce terme en ce qui concerne les organes, mais le mot « tâches » à propos des conférences. La Commission a estimé que, s'agissant de conférences, le mot « tâches » était plus approprié que « fonctions ».

Article 83. — Principe de représentation unique

Une délégation à un organe ou à une conférence ne peut représenter qu'un seul État.

Commentaire

1) La majorité des membres de la Commission ont estimé que la règle supplétive énoncée à l'article 83 reflète la pratique des organisations internationales telle qu'elle est décrite par le Rapporteur spécial dans son cinquième rapport [31]. Quelques membres ont toutefois exprimé des réserves quant à cet article. Ils ont fait observer que, par souci d'économie ou pour des raisons pratiques, un État peut vouloir se faire représenter par un autre État à un organe ou à une conférence. La Commission reverra ce problème lors de la seconde lecture du projet d'articles, compte tenu des observations reçues des gouvernements et des organisations internationales.

2) La Commission a examiné s'il convenait d'ajouter à l'article 83 un second paragraphe stipulant que, dans certaines conditions, un membre d'une délégation peut représenter un autre État. Elle est parvenue à la conclusion que les situations envisagées sont si variées qu'une règle générale pourrait bien ne constituer qu'un facteur de complication et qu'il convenait de s'en remettre aux règles et à la pratique des diverses organisations internationales.

Article 84. — Nomination des membres de la délégation

Sous réserve des dispositions des articles 82 et 85, l'État d'envoi nomme à son choix les membres de sa délégation à un organe ou à une conférence.

Commentaire

De même que l'article 55, relatif aux missions permanentes d'observation, l'article 84 s'inspire de l'article 10, relatif aux missions permanentes. Le fondement de cette règle, tel qu'il est énoncé dans les commentaires des articles 10 et 55, vaut aussi pour les délégations, et la nécessité de l'agrément est supprimée pour les délégations à des organes ou à des conférences.

Article 85. — Nationalité des membres de la délégation

Les représentants et les membres du personnel diplomatique d'une délégation à un organe ou à une conférence auront en principe la nationalité de l'État d'envoi. Ils ne peuvent être choisis parmi les ressortissants de l'État hôte qu'avec le consentement de cet État, qui peut en tout temps le retirer.

Commentaire

1) L'article 85 s'inspire de l'article 11, relatif aux missions permanentes, dont s'inspire aussi l'article 56, relatif aux missions permanentes d'observation.

2) Le dernier membre de phrase de l'article 11 (« qu'avec le consentement de cet État [hôte], qui peut en tout temps le retirer ») fait du consentement préalable de l'État hôte une condition de la nomination par l'État d'envoi d'un de ses ressortissants à la mission permanente. Certains membres de la Commission ont estimé que cette condition ne devait pas être imposée dans le cas des délégations, étant donné le caractère temporaire de ces organes. Ils ont proposé en conséquence de rédiger comme suit le dernier membre de phrase de l'article 85 : « si cet État [l'État hôte] s'y oppose, ce qu'il peut faire à tout moment ». D'autres membres ont exprimé l'avis que l'article 85 devrait indiquer clairement que le consentement de l'État hôte ne peut être retiré que si cela ne gêne pas sérieusement la délégation dans l'exercice de ses fonctions. Toutefois, la majorité de la Commission a été d'avis qu'il ne fallait pas apporter de changement de fond au texte de l'article 11. La Commission a donc décidé de reproduire le dernier membre de phrase de cet article dans l'article 85, sans aucune modification. En même temps, elle a exprimé l'avis que l'État hôte ne devrait retirer son consentement à la nomination de l'un de ses ressortissants à une délégation que dans les circonstances les plus graves, et que tout devrait être mis en œuvre pour éviter d'interrompre les activités de la délégation.

Article 86. — Chef suppléant de la délégation

1. Si le chef d'une délégation à un organe ou à une conférence est absent ou empêché d'exercer ses fonctions, un chef suppléant peut être désigné parmi les autres représentants dans la délégation soit par le chef de la délégation, soit, au cas où celui-ci est empêché de le faire, par une autorité compétente de l'État d'envoi. Le nom du chef suppléant est notifié à l'Organisation ou à la conférence.

---

[31] Voir ci-dessus p. 19 (doc. A/CN.4/227 et Add.1 et 2, titre II, art. 63). Voir aussi *Annuaire de la Commission du droit international, 1967*, vol. II, p. 185, doc. A/CN.4/L.118 et Add.1 et 2, I^re^ part., titre A, par. 40.

2. Si une délégation n'a pas d'autre représentant disponible pour exercer les fonctions de chef suppléant, une autre personne peut être désignée comme au paragraphe 1 du présent article. Dans ce cas, des pouvoirs doivent être délivrés et communiqués conformément à l'article 87.

Commentaire

1) Le paragraphe 1 de l'article 86 s'inspire de l'article 18, relatif aux missions permanentes. Il y a toutefois deux différences entre ce paragraphe et l'article 18. Premièrement, on a remplacé l'expression « chargé d'affaires *ad interim* », qui figure à l'article 18, par « chef suppléant » afin de suivre la terminologie normalement utilisée par les délégations. Deuxièmement, comme les réunions de conférences et d'organes sont parfois de très courte durée, on a modifié la seconde phrase qui figure à l'article 18 pour ménager plus de rapidité et de souplesse dans la notification de la nomination du chef suppléant de la délégation.

2) Le paragraphe 2, qui correspond au paragraphe 2 de l'article 19 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques [32], traite du cas où il n'y a pas de représentant disponible pour remplacer le chef de la délégation. Il dispose qu'en pareil cas « une autre personne peut être désignée comme au paragraphe 1 du présent article ». Toutefois, comme une délégation ne peut pas fonctionner en tant que délégation en l'absence d'un représentant habilité à agir au nom de l'État d'envoi, le paragraphe 2 contient une clause selon laquelle la désignation de cette personne comme représentant doit se faire par voie de délivrance et de communication de pouvoirs, conformément à l'article 87.

Article 87. — Pouvoirs des représentants

1. Les pouvoirs d'un représentant à un organe émanent soit du chef de l'État, soit du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères, soit d'une autre autorité compétente si cela est admis par la pratique suivie dans l'Organisation, et sont communiqués à l'Organisation.

2. Les pouvoirs d'un représentant dans la délégation à une conférence émanent soit du chef de l'État, soit du chef du gouvernement, soit du ministre des affaires étrangères, soit d'une autre autorité compétente si cela est admis par rapport à la conférence en question, et sont communiqués à la conférence.

Commentaire

1) Le paragraphe 1 de l'article 87 concerne les pouvoirs des représentants à un organe et le paragraphe 2 ceux des représentants à une conférence. Les deux paragraphes s'inspirent de l'article 12, relatif aux missions permanentes, dont s'inspire aussi le paragraphe 1 de l'article 57, concernant les missions permanentes d'observation.

2) Il convient de noter que l'expression « un autre ministre compétent », qui figure à l'article 12, a été remplacée à l'article 87 par les mots « une autre autorité compétente ». La Commission a apporté ce changement afin de tenir compte de la pratique selon laquelle les pouvoirs des représentants à des organes ou à des conférences portant sur des questions techniques peuvent émaner non pas d'un ministre mais de l'autorité de l'État d'envoi directement intéressée à ces questions ou du représentant permanent.

Article 88. — Pleins pouvoirs pour représenter l'État dans la conclusion des traités

1. Les chefs d'État, les chefs de gouvernement et les ministres des affaires étrangères, en vertu de leurs fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, sont considérés comme représentant leur État pour tous les actes relatifs à la conclusion d'un traité dans une conférence ou dans un organe.

2. Un représentant à un organe ou un représentant dans une délégation à une conférence, en vertu de ses fonctions et sans avoir à produire de pleins pouvoirs, est considéré comme représentant son État pour l'adoption du texte d'un traité dans cet organe ou cette conférence.

3. Un représentant à un organe ou un représentant dans une délégation à une conférence n'est pas considéré en vertu de ses fonctions comme représentant son État pour la signature (définitive ou *ad referendum*) d'un traité conclu dans cet organe ou cette conférence, à moins qu'il ne ressorte des circonstances que les Parties avaient l'intention de ne pas requérir les pleins pouvoirs.

Commentaire

1) Le fond de l'article 88 est tiré de l'article 7 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. La Commission a incorporé dans l'article 88 ceux des principes de l'article 7 qui, à son avis, sont nécessaires pour traiter des problèmes qui se posent normalement en liaison avec le pouvoir des représentants d'agir au nom de leur État pour la conclusion d'un traité et l'adoption du texte du traité.

2) Au cours de l'examen de l'article 88, certains membres ont attiré l'attention de la Commission sur le membre de phrase du paragraphe 3 selon lequel un représentant « n'est pas considéré en vertu de ses fonctions comme représentant son État pour la signature [...] d'un traité ». Ils estimaient que ce membre de phrase, et, partant, l'ensemble du paragraphe 3, étaient superflus parce qu'il ressortait clairement du paragraphe 2 que la compétence d'un représentant qui agit sans pleins pouvoirs est limitée à l'adoption du texte d'un traité, à moins que l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 7 de la Convention de Vienne ne soit applicable. La Commission a toutefois décidé de maintenir le paragraphe 3 afin d'obtenir des observations des gouvernements et des organisations internationales quant à la valeur de cet éclaircissement complémentaire, en vue de sa seconde lecture du projet d'articles.

3) La Commission a noté que dans la pratique des Nations Unies les pouvoirs pour participer à une conférence ont toujours été considérés comme suffisants pour

[32] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 95.

la signature de l'acte final, qui a invariablement eu un caractère purement formel. Lorsque les instruments adoptés à une conférence des Nations Unies ont été incorporés dans l'acte final, ces instruments ont été signés séparément et des pleins pouvoirs ont été requis pour leur signature.

Article 89. — Notifications

1. L'État d'envoi, en ce qui concerne sa délégation à un organe ou à une conférence, notifie à l'Organisation ou à la conférence, selon le cas :

***a*) La nomination, la position, le titre et l'ordre de préséance des membres de la délégation, leur arrivée et leur départ définitif ou la cessation de leurs fonctions dans la délégation;**

***b*) L'arrivée et le départ définitif d'une personne appartenant à la famille d'un membre de la délégation et, s'il y a lieu, le fait qu'une personne devient ou cesse d'être membre de la famille d'un membre de la délégation;**

***c*) L'arrivée et le départ définitif de personnes au service privé des membres de la délégation et le fait que ces personnes quittent ce service;**

***d*) L'engagement et le congédiement de personnes résidant dans l'État hôte en qualité de membres de la délégation ou de personnes au service privé ayant droit aux privilèges et immunités;**

***e*) L'emplacement des locaux occupés par la délégation et des logements privés qui jouissent de l'inviolabilité conformément aux articles 94 et 99, ainsi que tous autres renseignements qui seraient nécessaires pour identifier ces locaux et ces logements.**

2. Toutes les fois qu'il est possible, l'arrivée et le départ définitif font en outre l'objet d'une notification préalable.

3. L'Organisation ou la conférence, selon le cas, communique à l'État hôte les notifications visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article.

4. L'État d'envoi peut également communiquer à l'État hôte les notifications visées aux paragraphes 1 et 2 du présent article.

Commentaire

1) Toutes les dispositions de l'article 89, à l'exception de l'alinéa *e* du paragraphe 1, s'inspirent de l'article 17, relatif aux missions permanentes, dont s'inspire aussi l'article 61, relatif aux missions permanentes d'observation.

2) L'alinéa *e* du paragraphe 1 s'inspire de l'alinéa *f* du paragraphe 1 de l'article 11 de la Convention sur les missions spéciales. Si ces renseignements ont été ajoutés, c'est qu'il est souhaitable que l'État hôte reçoive tous les renseignements qui lui seront utiles en liaison avec ses responsabilités envers la délégation. La Commission se propose d'étudier, lors de la seconde lecture du projet, l'inclusion d'un alinéa semblable dans les articles 17 et 61.

Article 90. — Préséance

La préséance entre délégations à un organe ou à une conférence est déterminée par l'ordre alphabétique utilisé dans l'État hôte.

Commentaire

1) A la différence de l'article 19, qui a trait à la préséance entre représentants permanents, l'article 90 a trait à la préséance entre délégations. L'article 19 prévoit deux moyens pour déterminer la préséance : l'un est d'ordre alphabétique et l'autre l'heure et la date de la présentation des pouvoirs, conformément à la pratique établie dans l'organisation. La Commission n'a retenu que la première solution pour l'article 90. La seconde serait sans utilité ou n'en aurait guère pour les délégations à des organes ou à des conférences puisque la plupart de ces délégations présentent leurs pouvoirs simultanément, ou à de très brefs intervalles, le premier jour de la conférence ou de la réunion de l'organe.

2) Au cours de l'examen de l'article 90, certains membres de la Commission ont critiqué l'emploi du mot « préséance », qui, à leur avis, soulève des questions quant au principe de l'égalité souveraine des États. La Commission a toutefois décidé de maintenir ce mot, car il a été employé dans les Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires [33], ainsi que dans la Convention sur les missions spéciales. Dans les conventions de cette nature, le mot a donc acquis une acception spéciale en matière d'étiquette et de protocole.

SECTION 2. — FACILITÉS, PRIVILÈGES ET IMMUNITÉS DES DÉLÉGATIONS

Observations générales

1) Il s'est constitué un corps important de règles en ce qui concerne les privilèges et immunités des représentants auprès d'organes des organisations internationales et aux conférences réunies par elles, fondé sur les dispositions de l'Article 105 de la Charte. Les paragraphes 2 et 3 de cet article disposent :

> 2. Les représentants des Membres des Nations Unies et les fonctionnaires de l'Organisation jouissent également des privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour exercer en toute indépendance leurs fonctions en rapport avec l'Organisation.
>
> 3. L'Assemblée générale peut faire des recommandations en vue de fixer les détails d'application des paragraphes 1 et 2 du présent article ou proposer aux Membres des Nations Unies des conventions à cet effet.

2) A la Conférence de San Francisco, le Comité des questions juridiques a déclaré que l'Article 105 « énonce une règle, obligatoire pour tous les États Membres dès l'entrée en vigueur de la Charte » [34]. De même, le Comité exécutif de la Commission préparatoire des Nations Unies déclarait en 1945 dans son rapport que l'Article 105

[33] *Ibid.*, vol. 596, p. 261.

[34] Voir *Documents de la Conférence des Nations Unies sur l'Organisation internationale*, IV/2/42(2) [t. XIII, p. 714].

« prend effet [...] avant même que l'Assemblée générale ait formulé les recommandations visées au paragraphe 3 de l'Article 105 ou que les conventions mentionnées dans ce même paragraphe aient été conclues » [35].

3) La Commission préparatoire des Nations Unies a chargé le Secrétaire exécutif d'appeler l'attention des Membres des Nations Unies sur le fait que, aux termes de l'Article 105 de la Charte, l'obligation qui leur est faite d'accorder à l'Organisation des Nations Unies, à ses fonctionnaires et aux représentants de ses Membres les privilèges et immunités qui leur sont nécessaires pour s'acquitter de leur tâche prend effet à partir de la date d'entrée en vigueur de la Charte. Elle a recommandé que « l'Assemblée générale, au cours de sa première session, fasse des recommandations en vue de préciser les modalités d'application des paragraphes 1 et 2 de l'Article 105 de la Charte ou propose aux Membres de l'Organisation des Nations Unies des conventions à cet effet » [36]. Elle a soumis pour examen à l'Assemblée générale une étude portant sur les privilèges et immunités et, en guise de « documents de travail », un projet de convention sur les privilèges et immunités et un projet de traité devant être conclu entre l'Organisation des Nations Unies et les États-Unis d'Amérique, sur le territoire desquels devait être installé le siège de l'Organisation. Elle considérait que les prérogatives à accorder aux membres de la Cour internationale de Justice devraient être précisées après consultation de la Cour et que, en attendant l'adoption d'autres mesures, il convenait « de maintenir en application les règles prévues pour les membres de la Cour permanente de justice internationale » [37]. Elle recommandait que les privilèges et immunités des institutions spécialisées, tels qu'ils étaient définis dans leurs constitutions respectives, fassent l'objet d'un nouvel examen et que des négociations soient entamées « en vue de les coordonner » [38], compte tenu de toute convention qui serait finalement adoptée par les Nations Unies.

4) Les documents de la Commission préparatoire ont été étudiés par la Sixième Commission de l'Assemblée générale à la première partie de sa première session, en janvier-février 1946. Sur la recommandation de la Sixième Commission, l'Assemblée générale a adopté les résolutions suivantes, concernant les privilèges et immunités des Nations Unies :

a) Résolution relative à l'adoption de la Convention générale sur les privilèges et immunités à accorder à l'Organisation des Nations Unies, à laquelle est annexé le texte de la Convention [résolution 22 A (I)];

b) Résolution relative aux négociations à entamer avec les autorités compétentes des États-Unis d'Amérique sur les dispositions à prendre à la suite de l'établissement aux États-Unis d'Amérique du siège de l'Organisation des Nations Unies, avec le texte d'un projet de convention destiné à servir de base de discussion pour ces négociations [résolution 22 B (I)];

c) Résolution sur les privilèges et immunités de la Cour internationale de Justice [résolution 22 C (I)];

d) Résolution sur la coordination des privilèges et immunités de l'Organisation des Nations Unies avec ceux des institutions spécialisées [résolution 22 D (I)].

5) La Convention générale sur les privilèges et immunités des Nations Unies [39] (ci-après dénommée « Convention générale ») a été approuvée le 13 février 1946 par l'Assemblée générale. Au 1er juillet 1970, elle était en vigueur à l'égard de 102 États [40]. Une Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées [41] (ci-après dénommée « Convention des institutions spécialisées ») a été approuvée le 21 novembre 1947 par l'Assemblée générale. Au 1er juillet 1970, elle était en vigueur à l'égard de 70 États.

6) Sous réserve de certaines variantes stipulées pour chaque institution dans une annexe spéciale, dont le texte final est déterminé par l'institution intéressée, la Convention des institutions spécialisées s'applique à neuf institutions spécialisées nommément désignées — l'Organisation internationale du Travail (OIT), l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO), l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI), le Fonds monétaire international (FMI), la Banque internationale pour la reconstruction et le développement (BIRD), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Union postale universelle (UPU), et l'Union internationale des télécommunications (UIT) — et à toute autre institution ultérieurement reliée à l'Organisation des Nations Unies conformément aux dispositions des Articles 57 et 63 de la Charte. En conséquence, la Convention s'applique à l'Organisation météorologique mondiale (OMM), à l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime (OMCI) et à la Société financière internationale (SFI). Le Conseil des gouverneurs de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) a approuvé, le 1er juillet 1959, un accord sur les privilèges et immunités de l'Agence qui, « d'une manière générale, reprend les dispositions de la Convention sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées » [42].

7) Outre la Convention générale et la Convention des institutions spécialisées, des accords de siège ont été conclus entre l'Organisation des Nations Unies ou l'institution spécialisée, d'une part, et les divers États sur le territoire desquels le siège est situé, d'autre part. Des accords de siège ont été conclus par l'ONU avec les

---

[35] Commission préparatoire des Nations Unies, *Rapport du Comité exécutif* (PC.EX/113/Rev.1), part. III, chap. V, sect. 5, par. 2.

[36] *Rapport de la Commission préparatoire des Nations Unies* (PC/20), chap. VII, sect. 1, par. 2.

[37] *Ibid.*, par. 4.

[38] *Ibid.*, par. 5.

[39] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

[40] Le fait important le plus récent a été l'adhésion, le 29 avril 1970, du Gouvernement des États-Unis d'Amérique — pays du Siège de l'ONU.

[41] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 33, p. 261.

[42] Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales, vol. II* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 61.V.3), p. 358 (texte anglais).

États-Unis d'Amérique [43] et la Suisse [44], par l'OACI avec le Canada [45], par l'UNESCO avec la France [46], par la FAO avec l'Italie [47], par l'AIEA avec l'Autriche [48], et par l'OIT [49], l'OMS [50], l'OMM [51], l'UIT [52] et l'UPU [53] avec la Suisse.

8) Les instruments constitutifs des organisations régionales contiennent généralement aussi des dispositions relatives aux privilèges et immunités de l'organisation. On peut citer, à titre d'exemples de ces dispositions, l'article 106 de la Charte de l'Organisation des États américains, signée à Bogota le 30 avril 1948, l'article 40 du Statut du Conseil de l'Europe, du 5 mai 1949, l'article 14 du Pacte de la Ligue des États arabes, du 22 mars 1945, l'article XIII des Statuts du Conseil d'assistance économique mutuelle, signés à Sofia le 14 décembre 1959, et l'article XXXI de la Charte de l'Organisation de l'unité africaine, du 25 mai 1963. Ces dispositions constitutionnelles ont été mises en œuvre par des conventions générales sur les privilèges et immunités qui s'inspirent en grande partie de la Convention générale et de la Convention des institutions spécialisées et dont les accords énumérés ci-après offrent des exemples : Accord sur les privilèges et immunités de l'Organisation des États américains, ouvert à la signature le 15 mai 1949; Accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe, signé à Paris le 2 septembre 1949; Protocole sur les privilèges et immunités de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, signé à Paris le 18 avril 1951; Convention sur les privilèges et immunités de la Ligue des États arabes, approuvée par le Conseil de la Ligue le 10 mai 1953; Convention concernant la personnalité juridique, les privilèges et les immunités du Conseil d'assistance économique mutuelle, signée à Sofia le 14 décembre 1959. Un certain nombre d'accords de siège et d'établissement ont aussi été conclus par des organisations régionales avec les États sur le territoire desquels se trouvent leur siège ou d'autres bureaux.

9) Conformément à l'Article 105 de la Charte et aux dispositions correspondantes applicables aux institutions spécialisées, les privilèges et immunités des représentants à des organes des Nations Unies et des institutions spécialisées et aux conférences convoquées par ces organisations internationales sont réglementés par les dispositions de la Convention générale, de la Convention des institutions spécialisées et des accords de siège mentionnés au paragraphe 7 ci-dessus.

10) La section 13 de l'article V, relatif aux « Représentants des membres », de la Convention des institutions spécialisées, et la section 9 de l'article IV, relatif aux « Représentants des Membres de l'Organisation des Nations Unies », de l'Arrangement provisoire conclu entre le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et le Conseil fédéral suisse [54] s'inspirent de la section 11 de l'article IV de la Convention générale, qui est rédigée comme suit :

> Les représentants des Membres auprès des organes principaux et subsidiaires des Nations Unies et aux conférences convoquées par les Nations Unies jouissent, durant l'exercice de leurs fonctions et au cours des voyages à destination ou en provenance du lieu de la réunion, des privilèges et immunités suivants :
>
> *a*) Immunité d'arrestation personnelle ou de détention et de saisie de leurs bagages personnels et en ce qui concerne les actes accomplis par eux en leur qualité de représentants (y compris leurs paroles et écrits), immunité de toute juridiction;
>
> *b*) Inviolabilité de tous papiers et documents;
>
> *c*) Droit de faire usage de codes et de recevoir des documents ou de la correspondance par courrier ou par valises scellées;
>
> *d*) Exemption pour eux-mêmes et pour leurs conjoints à l'égard de toutes mesures restrictives relatives à l'immigration, de toutes formalités d'enregistrement des étrangers, et de toutes obligations de service national dans les pays visités ou traversés par eux dans l'exercice de leurs fonctions;
>
> *e*) Les mêmes facilités en ce qui concerne les réglementations monétaires ou de change que celles accordées aux représentants de gouvernements étrangers en mission officielle temporaire;
>
> *f*) Les mêmes immunités et facilités en ce qui concerne leurs bagages personnels que celles accordées aux agents diplomatiques; et également
>
> *g*) Tels autres privilèges, immunités et facilités non incompatibles avec ce qui précède dont jouissent les agents diplomatiques, sauf le droit de réclamer l'exemption des droits de douane sur des objets importés (autres que ceux qui font partie de leurs bagages personnels) ou de droits d'accise ou de taxes à la vente.

11) Il convient de noter que, parmi les privilèges et immunités énumérés à la section 11 de l'article IV de la Convention générale, l'immunité de juridiction est limitée aux paroles et écrits et à tous les actes accomplis durant l'exercice des fonctions et au cours des voyages à destination ou en provenance du lieu de la réunion. Cette immunité limitée de juridiction fait contraste avec la plénitude des immunités diplomatiques accordées au Secrétaire général par la Convention générale et la Convention des institutions spécialisées (v. p. ex. la section 19 de l'article V de la Convention générale). Elle fait contraste aussi avec la plénitude des immunités diplomatiques dont jouissent les membres des missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies et des institutions spécialisées conformément aux dispositions de l'Accord relatif au Siège conclu entre l'Organisation des Nations Unies et les États-Unis d'Amérique le 26 juin 1947 et conformément à la décision du Conseil fédéral suisse en date du 31 mars 1948.

12) En ce qui concerne la nature des privilèges et immunités envisagés à l'Article 105 de la Charte, le Comité des

---

[43] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 11, p. 11.

[44] *Ibid.*, vol. 1, p. 163.

[45] *Ibid.*, vol. 96, p. 155.

[46] Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales, vol. II* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 61.V.3), p. 240.

[47] *Ibid.*, p. 187.

[48] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 339, p. 111.

[49] *Ibid.*, vol. 15, p. 377.

[50] *Ibid.*, vol. 26, p. 331.

[51] *Ibid.*, vol. 211, p. 277.

[52] Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant le statut juridique, les privilèges et les immunités d'organisations internationales, vol. II* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 61.V.3), p. 319.

[53] *Ibid.*, p. 321.

[54] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 163.

questions juridiques de la Conférence de San Francisco a déclaré expressément qu'il avait « estimé devoir éviter le terme *diplomatique* » dans la détermination de la nature des privilèges et immunités prévus par l'Article 105 et qu'il avait « préféré lui substituer un critère plus approprié, reposant, [...] pour les représentants [...], sur la nécessité de pouvoir exercer leurs fonctions d'une façon indépendante » [55].

13) Le paragraphe 4 de l'Article 7 du Pacte de la Société des Nations disposait :

Les représentants des Membres de la Société et ses agents jouissent dans l'exercice de leurs fonctions des privilèges et immunités diplomatiques [56].

14) La Convention panaméricaine relative aux fonctionnaires diplomatiques, signée à La Havane le 20 février 1928 [57], contient les dispositions ci-après :

Article premier. — Les États ont le droit de se faire représenter les uns auprès des autres par des fonctionnaires diplomatiques.

Article 2. — Les fonctionnaires diplomatiques se divisent en fonctionnaires ordinaires et extraordinaires.

Les fonctionnaires ordinaires sont ceux qui représentent d'une manière permanente le gouvernement d'un État auprès de celui d'un autre.

Les fonctionnaires extraordinaires sont ceux qui sont chargés d'une mission spéciale, ou ceux qui sont accrédités pour représenter leur gouvernement aux conférences, aux congrès et auprès d'autres organismes internationaux.

Article 3. — Les fonctionnaires diplomatiques ont les mêmes droits, prérogatives et immunités quelle que soit leur catégorie, sauf en ce qui touche à la préséance et à l'étiquette.

L'étiquette dépend des usages diplomatiques en général, de même que des lois et des règlements du pays auprès duquel le diplomate est accrédité.

...

Article 9. — Les fonctionnaires diplomatiques extraordinaires jouissent des mêmes prérogatives ou immunités que les ordinaires.

15) Les auteurs s'accordent généralement à reconnaître que les représentants aux conférences internationales jouissent du statut diplomatique intégral. Parfois, on fonde ce point de vue sur le caractère diplomatique de la mission du représentant. Si certains auteurs hésitent à concéder la plénitude des immunités diplomatiques aux représentants à des conférences internationales, c'est que, certaines de ces conférences étant purement techniques et d'importance relativement secondaire, le traitement qui serait ainsi accordé à ces représentants les situerait à un niveau plus élevé que celui des représentants d'États à des organes des Nations Unies.

16) Pour ce qui est de la nature et de la portée des privilèges et immunités dont jouissent les membres des délégations à des organes d'organisations internationales et à des conférences convoquées par ces organisations internationales, la Commission adopte le point de vue selon lequel ces privilèges et immunités doivent être fondés sur une synthèse sélective des dispositions pertinentes de la Convention sur les missions spéciales et des dispositions concernant les missions permanentes auprès d'organisations internationales énoncées dans la deuxième partie du présent projet. Ce point de vue résulte d'un certain nombre de faits récents dans la codification du droit diplomatique. Il s'agit notamment de l'évolution qu'a subie l'institution des missions permanentes auprès des organisations internationales et de l'assimilation de leur statut et de leurs immunités au statut et aux immunités diplomatiques. Un autre facteur qu'il convient de mentionner réside en ce que, lors de l'examen et de l'élaboration de son projet d'articles sur les missions spéciales, la Commission : *a*) a préféré donner aux immunités et privilèges des missions spéciales à peu près la même base et la même portée qu'aux immunités et privilèges des missions diplomatiques permanentes, et *b*) a adopté le point de vue selon lequel il est impossible de faire une distinction entre missions spéciales de caractère politique et missions spéciales de caractère technique; toute mission spéciale représente un État souverain dans ses relations avec un autre État. La Commission est d'avis que, en raison de la nature temporaire de leur tâche, les délégations aux organes d'organisations internationales et aux conférences convoquées par ces organisations occupent, dans le système du droit diplomatique des organisations internationales, une position semblable à celle des missions spéciales dans le cadre de la diplomatie bilatérale. Il s'ensuit que la détermination de leurs privilèges et immunités doit être faite à la lumière de ceux des missions spéciales. Toutefois, compte tenu des ajustements nécessaires du fait que leur tâche est temporaire, les privilèges et immunités de ces délégations doivent refléter le rôle essentiel que joue nécessairement dans leur formulation le droit des organisations internationales.

[55] Voir ci-dessus note 34.

[56] Des dispositions détaillées concernant les privilèges et immunités de la Société des Nations ont été mises au point et insérées dans des accords conclus entre le Secrétaire général de la SDN et le Gouvernement suisse, à savoir le « Modus Vivendi » de 1921, complété par celui de 1926. Le « Modus Vivendi » de 1921 se trouvait concrétisé dans une lettre que le chef du Département politique fédéral du Gouvernement suisse a adressée le 19 juillet 1921 au Secrétaire général de la SDN, en tant que représentant du Secrétariat de la SDN aussi bien que du Bureau international du Travail. Le « Modus Vivendi » de 1926 a été soumis pour approbation au Conseil de la SDN. Voir M. Hill, *Immunities and Privileges of International Officials — The Experience of the League of Nations*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace, 1947, p. 14 à 23 — où sont relatées les négociations qui ont abouti à la conclusion de ces deux accords.

[57] SDN, *Recueil des Traités*, vol. CLV (1934-1935), n° 3581, p. 259.

Article 91. — Statut du chef de l'État et des personnalités de rang élevé

1. Le chef de l'État d'envoi, quand il se trouve à la tête d'une délégation à un organe ou à une conférence, jouit, dans l'État hôte ou dans un État tiers, des facilités, privilèges et immunités reconnus par le droit international aux chefs d'État en visite officielle.

2. Le chef du gouvernement, le ministre des affaires étrangères et les autres personnalités de rang élevé, quand ils prennent part à une délégation de l'État d'envoi à un organe ou à une conférence, jouissent, dans l'État hôte ou dans un État tiers, en plus de ce qui est accordé par la présente partie, des facilités, privilèges et immunités reconnus par le droit international.

Commentaire

L'article 91 s'inspire de l'article 21 de la Convention sur les missions spéciales. Il dispose qu'une personne appartenant à l'une des catégories visées qui devient membre d'une délégation à un organe ou à une conférence garde les facilités, privilèges et immunités qui lui sont reconnus par le droit international. La Commission a jugé souhaitable de faire figurer ce principe dans la présente partie du projet d'articles car, en de nombreuses occasions, une délégation à un organe ou à une conférence a pour chef, ou comprend parmi ses membres, un chef d'État, un chef de gouvernement, un ministre des affaires étrangères ou d' « autres personnalités de rang élevé ». Une représentation à ce niveau élevé est, par exemple, assez courante dans les délégations à l'Assemblée générale des Nations Unies et aux organes représentatifs généraux correspondants des institutions spécialisées. En outre, le paragraphe 2 de l'Article 28 de la Charte dispose ce qui suit :

Le Conseil de sécurité tient des réunions périodiques auxquelles chacun de ses membres peut, s'il le désire, se faire représenter par un membre de son gouvernement ou par quelque autre représentant spécialement désigné.

Le Conseil de sécurité a récemment approuvé une déclaration exprimant l'accord du Conseil sur le fait que

l'organisation de réunions périodiques, auxquelles chaque membre du Conseil serait représenté par un membre du gouvernement ou par un autre représentant spécialement désigné, pourrait renforcer l'autorité du Conseil de sécurité et faire du Conseil un instrument plus efficace au service du maintien de la paix et de la sécurité internationales [58].

Article 92. — Facilités en général, assistance de l'Organisation et inviolabilité des archives et des documents

Les dispositions des articles 22, 24 et 27 s'appliquent aussi dans le cas d'une délégation à un organe ou à une conférence.

Commentaire

Les articles 22, 24 et 27 contiennent des dispositions relatives respectivement aux facilités en général, à l'assistance de l'organisation en matière de privilèges et immunités, et à l'inviolabilité des archives et des documents.

Article 93. — Locaux et logement

L'État hôte aide une délégation à un organe ou à une conférence, si elle le demande, à se procurer les locaux qui lui sont nécessaires et à obtenir des logements convenables pour ses membres. L'Organisation aide, s'il en est besoin, la délégation à cet égard.

Commentaire

La première phrase de l'article 93 s'inspire de l'article 23 de la Convention sur les missions spéciales et la seconde phrase du paragraphe 2 de l'article 23 du présent projet d'articles. La Commission a pris pour base de la première phrase la disposition correspondante de la Convention sur les missions spéciales parce que le caractère temporaire d'une délégation à un organe ou à une conférence appelle les mêmes considérations en matière de locaux et de logements que dans le cas d'une mission spéciale. La deuxième phrase de l'article s'applique aussi bien à une délégation à un organe qu'à une délégation à une conférence. L'organisation qui s'occupe de la réunion d'une conférence doit aider les délégations dans la mesure de ses possibilités.

Article 94. — Inviolabilité des locaux

1. Les locaux dans lesquels une délégation à un organe ou à une conférence est installée sont inviolables. Il n'est pas permis aux agents de l'État hôte d'y pénétrer, sauf avec le consentement du chef de la délégation ou, le cas échéant, du chef de la mission diplomatique permanente de l'État d'envoi accrédité auprès de l'État hôte. Ce consentement peut être présumé acquis en cas d'incendie ou autre sinistre qui menace gravement la sécurité publique, et seulement dans le cas où il n'aura pas été possible d'obtenir le consentement exprès du chef de la délégation ou du chef de la mission diplomatique permanente.

2. L'État hôte a l'obligation spéciale de prendre toutes mesures appropriées afin d'empêcher que les locaux de la délégation ne soient envahis ou endommagés, la paix de la délégation troublée ou sa dignité amoindrie.

3. Les locaux de la délégation, leur ameublement, les autres biens servant au fonctionnement de la délégation et ses moyens de transport ne peuvent faire l'objet d'aucune perquisition, réquisition, saisie ou mesure d'exécution.

Commentaire

L'article 94 s'inspire de l'article 25 de la Convention sur les missions spéciales. L'inviolabilité des locaux des délégations et l'inviolabilité des locaux des missions spéciales soulèvent des problèmes identiques, car les unes et les autres sont habituellement installées dans un hôtel ou dans d'autres locaux temporaires, tels que des bureaux dans les locaux d'une mission diplomatique permanente. Certains membres de la Commission, cependant, ont réservé leur position en ce qui concerne la dernière phrase du paragraphe 1. Lors de la deuxième lecture, la Commission examinera s'il y a lieu d'ajouter à l'article 78 une définition des « locaux de la délégation » [59].

[58] Déclaration approuvée à propos de la question de réunions périodiques du Conseil de sécurité conformément au paragraphe 2 de l'Article 28 de la Charte. Voir *Documents officiels du Conseil de sécurité, vingt-cinquième année*, 1544e séance.

[59] La Commission a pris une décision de cet ordre à sa vingt et unième session, au sujet de la définition des « locaux de la mission permanente », ainsi qu'il est indiqué au paragraphe 4 du commentaire relatif à l'article 25 du présent projet d'articles. A l'article 51, l'alinéa *j* contient une définition des « locaux de la mission permanente d'observation ».

Article 95. — Exemption fiscale des locaux de la délégation

1. Dans la mesure compatible avec la nature et la durée des fonctions exercées par une délégation à un organe ou à une conférence, l'État d'envoi et les membres de la délégation agissant pour le compte de celle-ci sont exempts de tous impôts et taxes nationaux, régionaux ou communaux, au titre des locaux occupés par la délégation, pourvn qu'il ne s'agisse pas d'impôts ou taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus.

2. L'exemption fiscale prévue dans le présent article ne s'applique pas à ces impôts et taxes lorsque, d'après la législation de l'État hôte, ils sont à la charge de la personne qui traite avec l'État d'envoi ou avec un membre de la délégation.

Commentaire

L'article 95 s'inspire de l'article 24 de la Convention sur les missions spéciales. Il diffère de l'article 26 (missions permanentes) en ce que l'exemption fiscale est liée à la nature et à la durée des fonctions exercées par la délégation.

Article 96. — Liberté de mouvement

Sous réserve de ses lois et règlements relatifs aux zones dont l'accès est interdit ou réglementé pour des raisons de sécurité nationale, l'État hôte assure à tous les membres d'une délégation à un organe ou à une conférence la liberté de déplacement et de circulation sur son territoire dans la mesure nécessaire à l'accomplissement des fonctions de la délégation.

Commentaire

L'article 96 s'inspire de l'article 27 de la Convention sur les missions spéciales. La liberté de mouvement des membres d'une délégation est reconnue pour les déplacements nécessaires à l'accomplissement des fonctions de la délégation.

Article 97. — Liberté de communication

1. L'État hôte permet et protège la libre communication d'une délégation à un organe ou à une conférence pour toutes fins officielles. En communiquant avec le gouvernement de l'État d'envoi ainsi qu'avec ses missions diplomatiques, postes consulaires, missions permanentes, missions permanentes d'observation, missions spéciales et délégations, où qu'ils se trouvent, la délégation peut employer tous les moyens de communication appropriés, y compris des courriers et des messages en code ou en chiffre. Toutefois, la délégation ne peut installer et utiliser un poste émetteur de radio qu'avec l'assentiment de l'État hôte.

2. La correspondance officielle de la délégation est inviolable. L'expression « correspondance officielle » s'entend de toute la correspondance relative à la délégation et à ses fonctions.

3. Lorsqu'il lui est possible de le faire dans la pratique, la délégation utilise les moyens de communication, y compris la valise et le courrier, de la mission diplomatique permanente, de la mission permanente ou de la mission permanente d'observation de l'État d'envoi.

4. La valise de la délégation ne doit être ni ouverte ni retenue.

5. Les colis constituant la valise de la délégation doivent porter des marques extérieures visibles de leur caractère et ne peuvent contenir que des documents ou des objets à l'usage officiel de la délégation.

6. Le courrier de la délégation, qui doit être porteur d'un document officiel attestant sa qualité et précisant le nombre de colis constituant la valise, est, dans l'exercice de ses fonctions, protégé par l'État hôte. Il jouit de l'inviolabilité de sa personne et ne peut être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention.

7. L'État d'envoi ou la délégation peut nommer des courriers *ad hoc* de la délégation. Dans ce cas, les dispositions du paragraphe 6 du présent article seront également applicables, sous réserve que les immunités qui y sont mentionnées cesseront de s'appliquer dès que le courrier *ad hoc* aura remis au destinataire la valise de la délégation, dont il a la charge.

8. La valise de la délégation peut être confiée au commandant d'un navire ou d'un aéronef commercial, qui doit arriver à un point d'entrée autorisé. Ce commandant doit être porteur d'un document officiel indiquant le nombre de colis constituant la valise, mais il n'est pas considéré comme courrier de la délégation. A la suite d'un arrangement avec les autorités compétentes, la délégation peut envoyer un de ses membres prendre, directement et librement, possession de la valise des mains du commandant du navire ou de l'aéronef.

Commentaire

L'article 97 s'inspire de l'article 28 de la Convention sur les missions spéciales. Les besoins d'une délégation étant limités, la Commission a jugé souhaitable d'y insérer, en tant que paragraphe 3, une diposition analogue au paragraphe 3 de l'article 28 de la Convention sur les missions spéciales, qui ne figurait pas dans l'article 29, relatif aux missions permanentes. Le présent article diffère de l'article 28 de la Convention sur les missions spéciales en ce qu'on a ajouté dans les paragraphes 1 et 3 les mots « mission(s) permanente(s) » et « mission(s) permanente(s) d'observation », pour aligner l'article sur les dispositions correspondantes des deuxième et troisième parties du présent projet. En outre, au paragraphe 1, on a ajouté le mot « délégations », pour permettre aux délégations de l'État d'envoi de communiquer entre elles. La Commission rappelle que, chaque fois qu'il est employé dans l'article, le mot « délégation » s'entend d'une délégation à un organe ou à une conférence.

Article 98. — Inviolabilité de la personne

La personne des représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence, ainsi que celle des membres

du personnel diplomatique de celle-ci, est inviolable. Ils ne peuvent être soumis à aucune forme d'arrestation ou de détention. L'État hôte les traite avec le respect qui leur est dû et prend toutes mesures appropriées pour empêcher toute atteinte à leur personne, leur liberté et leur dignité.

Commentaire

L'article 98 s'inspire de l'article 29 de la Convention sur les missions spéciales et de l'article 30 du présent projet, relatif aux missions permanentes.

Article 99. — Inviolabilité du logement privé

1. Le logement privé des représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence et des membres du personnel diplomatique de celle-ci jouit de la même inviolabilité et de la même protection que les locaux de la délégation.

2. Leurs documents, leur correspondance et, sous réserve du paragraphe... de l'article 100, leurs biens jouissent également de l'inviolabilité.

Commentaire

L'article 99 s'inspire de l'article 30 de la Convention sur les missions spéciales. Le blanc laissé au paragraphe 2 ne pourra être rempli que lorsque la Commission aura pris une décision au sujet des deux solutions proposées à l'article 100 en matière de juridiction.

Article 100. — Immunité de juridiction

VERSION A

1. Les représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence et les membres du personnel diplomatique de celle-ci jouissent de l'immunité de la juridiction pénale de l'État hôte.

2. Ils jouissent également de l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'État hôte, sauf s'il s'agit :

***a*) D'une action réelle concernant un immeuble privé situé sur le territoire de l'État hôte, à moins que la personne intéressée ne le possède pour le compte de l'État d'envoi aux fins de la délégation;**

***b*) D'une action concernant une succession dans laquelle la personne intéressée figure comme exécuteur testamentaire, administrateur, héritier ou légataire, à titre privé et non pas au nom de l'État d'envoi;**

***c*) D'une action concernant une activité professionnelle ou commerciale, quelle qu'elle soit, exercée par la personne intéressée dans l'État hôte en dehors de ses fonctions officielles;**

***d*) D'une action en réparation pour dommage résultant d'un accident occasionné par un véhicule utilisé en dehors des fonctions officielles de la personne intéressée.**

3. Les représentants dans la délégation et les membres du personnel diplomatique de celle-ci ne sont pas obligés de donner leur témoignage.

4. Aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard d'un représentant dans la délégation ou d'un membre du personnel diplomatique de celle-ci, sauf dans les cas prévus aux alinéas *a*, *b*, *c* et *d* du paragraphe 2 du présent article, et pourvu que l'exécution puisse se faire sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de sa personne ou de son logement.

5. L'immunité de juridiction des représentants dans la délégation et des membres du personnel diplomatique de celle-ci ne saurait exempter ces personnes de la juridiction de l'État d'envoi.

VERSION B

1. Les représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence et les membres du personnel diplomatique de celle-ci jouissent de l'immunité de la juridiction pénale de l'État hôte.

2. *a*) Les représentants et les membres du personnel diplomatique de la délégation jouissent de l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'État hôte en ce qui concerne tous les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions officielles.

***b*) Aucune mesure d'exécution ne peut être prise à l'égard d'un représentant ou d'un membre du personnel diplomatique de la délégation à moins que l'exécution ne puisse se faire sans qu'il soit porté atteinte à l'inviolabilité de sa personne ou de son logement.**

3. Les représentants et les membres du personnel diplomatique de la délégation ne sont pas obligés de donner leur témoignage.

4. L'immunité de juridiction des représentants et des membres du personnel diplomatique de la délégation ne saurait exempter ces personnes de la juridiction de l'État d'envoi.

Commentaire

1) La Commission a décidé de porter à l'attention des gouvernements les deux versions ci-dessus pour l'article 100. La version A suit directement le modèle de l'article 31 de la Convention sur les missions spéciales. La version B s'inspire de la section 11 de l'article IV de la Convention générale (voir ci-dessus le paragraphe 10 des Observations générales); elle suit cette section en ce qu'elle limite l'immunité de la juridiction civile et administrative aux actes accomplis dans l'exercice de fonctions officielles, mais elle va au-delà en prévoyant, comme dans la version A, l'immunité totale de la juridiction pénale de l'État hôte.

2) Les dispositions relatives aux mesures d'exécution énoncées à l'alinéa *b* du paragraphe 2 de la version B prévoient que ces mesures ne peuvent être prises que s'il n'est pas porté atteinte à l'inviolabilité de la personne ou du logement du représentant en question. Par contre, selon la version A, les mesures d'exécution ne peuvent être prises, sous réserve des mêmes restrictions, que dans les quatre

cas précis d'exception à l'immunité de juridiction civile énoncés aux alinéas *a*, *b*, *c* et *d* du paragraphe 2.

3) A l'article 32, relatif à l'immunité de juridiction du représentant permanent et des membres du personnel diplomatique de la mission permanente, la Commission a mis entre crochets une disposition analogue à celle de l'alinéa *d* du paragraphe 2 de la version A. Si la Commission a agi différemment ici, c'est parce que l'Assemblée générale a introduit une disposition analogue dans l'article 31 de la Convention sur les missions spéciales. La Commission se propose de revoir lors de la deuxième lecture sa décision antérieure, prise dans le contexte de la deuxième partie.

4) La Commission a préféré, avant de décider d'inclure ou non un article sur le règlement des litiges en matière civile analogue à l'article 34 (missions permanentes), attendre de s'être prononcée, en deuxième lecture, pour la version A ou pour la version B.

Article 101. — Renonciation à l'immunité

1. L'État d'envoi peut renoncer à l'immunité de juridiction des représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence et des membres du personnel diplomatique de celle-ci ainsi que des personnes qui bénéficient de l'immunité en vertu de l'article 105.

2. La renonciation doit toujours être expresse.

3. Si l'une des personnes visées au paragraphe 1 du présent article engage une procédure, elle n'est plus recevable à invoquer l'immunité de juridiction à l'égard de toute demande reconventionnelle directement liée à la demande principale.

4. La renonciation à l'immunité de juridiction pour une action civile ou administrative n'est pas censée impliquer la renonciation à l'immunité quant aux mesures d'exécution du jugement, pour lesquelles une renonciation distincte est nécessaire.

Commentaire

L'article 101 suit le modèle de l'article 41 de la Convention sur les missions spéciales et de l'article 33 du présent projet d'articles. Le paragraphe 3 suit de plus près le paragraphe 3 de l'article 41 de la Convention sur les missions spéciales, dont la formulation a été jugée plus claire et plus précise que celle du paragraphe 3 de l'article 33 du présent projet. La Commission verra s'il convient d'apporter une modification analogue à l'article 33 lorsqu'elle l'examinera de nouveau à sa prochaine session.

Article 102. — Exemption des impôts et taxes

Les représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence et les membres du personnel diplomatique de celle-ci sont exempts de tous impôts et taxes, personnels ou réels, nationaux, régionaux ou communaux, à l'exception :

***a*) Des impôts indirects d'une nature telle qu'ils sont normalement incorporés dans le prix des marchandises ou des services;**

***b*) Des impôts et taxes sur les biens immeubles privés situés sur le territoire de l'État hôte, à moins que la personne en cause ne les possède pour le compte de l'État d'envoi aux fins de la délégation;**

***c*) Des droits de succession perçus par l'État hôte, sous réserve des dispositions de l'article 109;**

***d*) Des impôts et taxes sur les revenus privés qui ont leur source dans l'État hôte et des impôts sur le capital prélevés sur les investissements effectués dans des entreprises commerciales situées dans l'État hôte;**

***e*) Des impôts et taxes perçus en rémunération de services particuliers rendus;**

***f*) Des droits d'enregistrement, de greffe, d'hypothèque et de timbre, sous réserve des dispositions de l'article 95.**

Commentaire

L'article 102 s'inspire de l'article 34 de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, de l'article 33 de la Convention sur les missions spéciales, et de l'article 36 du présent projet d'articles. La Commission a examiné s'il convenait d'insérer un alinéa ajoutant « les droits d'accise ou l'impôt sur les ventes » à la liste des exceptions faites à l'octroi de l'exemption. Certains membres ont été d'avis que cette adjonction serait souhaitable parce qu'elle serait conforme à la disposition existante de la Convention générale et qu'elle réduirait les difficultés administratives dans les États hôtes. D'autres membres ont estimé que la nature et l'importance de l' « impôt sur les ventes » variaient selon les pays. Certains membres ont émis l'opinion que les droits d'accise et l'impôt sur les ventes étaient, dans une certaine mesure au moins, couverts par l'alinéa *a* de l'article. La Commission a jugé qu'il était souhaitable de s'en tenir au modèle établi dans la Convention sur les relations diplomatiques.

Article 103. — Exemption douanière

1. Dans les limites des dispositions législatives et réglementaires qu'il peut adopter, l'État hôte autorise l'entrée et accorde l'exemption des droits de douane, taxes et redevances connexes autres que frais d'entreposage, de transport et frais afférents à des services analogues, en ce qui concerne :

***a*) Les objets destinés à l'usage officiel d'une délégation à un organe ou à une conférence;**

***b*) Les objets destinés à l'usage personnel des représentants dans la délégation et des membres du personnel diplomatique de celle-ci.**

2. Les représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence et les membres du personnel diplomatique de celle-ci sont exempts de l'inspection de leur bagage personnel, à moins qu'il n'existe des motifs sérieux de croire qu'il contient des objets ne bénéficiant pas des exemptions mentionnées au paragraphe 1 du présent article, ou des objets dont l'importation ou l'exportation

est interdite par la législation ou soumise aux règlements de quarantaine de l'État hôte. En pareil cas, l'inspection ne doit se faire qu'en présence de la personne qui bénéficie de l'exemption ou de son représentant autorisé.

Commentaire

L'article 103 s'inspire de l'article 35 de la Convention sur les missions spéciales. Son libellé présente, par rapport à l'article 38 du présent projet (relatif aux missions permanentes), certaines différences qui feront l'objet d'un nouvel examen lors de la seconde lecture.

Article 104. — Exemption de la législation sur la sécurité sociale, des prestations personnelles, et des lois concernant l'acquisition de la nationalité

Les dispositions des articles 35, 37 et 39 s'appliquent aussi dans le cas d'une délégation à un organe ou à une conférence.

Commentaire

Les articles 35, 37 et 39 prévoient respectivement l'exemption de la législation sur la sécurité sociale, l'exemption des prestations personnelles, et l'exemption des lois concernant l'acquisition de la nationalité.

Article 105. — Privilèges et immunités d'autres personnes*

1. Si des représentants dans une délégation à un organe ou à une conférence ou des membres du personnel diplomatique de celle-ci sont accompagnés de membres de leurs familles, ces derniers bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 98, 99, 100, 101, 102, 103 et 104 pourvu qu'ils ne soient pas ressortissants de l'État hôte ou n'y aient pas leur résidence permanente.

2. Les membres du personnel administratif et technique de la délégation bénéficient des privilèges et immunités mentionnés dans les articles 98, 99, 100, 101, 102 et 104, sauf que l'immunité de la juridiction civile et administrative de l'État hôte mentionnée au paragraphe 2 de l'article 100 ne s'applique pas aux actes accomplis en dehors de l'exercice de leurs fonctions. Ils bénéficient aussi des privilèges mentionnés au paragraphe 1 de l'article 103 pour ce qui est des objets importés lors de leur entrée sur le territoire de l'État hôte pour assister à la réunion de l'organe ou de la conférence. Les membres de leurs familles qui les accompagnent et qui ne sont pas ressortissants de l'État hôte ou n'y ont pas leur résidence permanente bénéficient des mêmes privilèges et immunités.

3. Les membres du personnel de service de la délégation bénéficient de l'immunité de la juridiction de l'État hôte pour les actes accomplis dans l'exercice de leurs fonctions et de l'exemption des impôts et taxes sur les salaires qu'ils reçoivent du fait de leurs services, ainsi que de l'exemption de la législation sur la sécurité sociale prévue à l'article 104.

4. Les personnes au service privé des membres de la délégation sont exemptes des impôts et taxes sur les salaires qu'elles reçoivent du fait de leurs services. A tous autres égards, elles ne bénéficient de privilèges et immunités que dans la mesure admise par l'État hôte. Toutefois, l'État hôte doit exercer sa juridiction sur ces personnes de façon à ne pas entraver d'une manière excessive l'accomplissement des fonctions de la délégation.

Commentaire

L'article 105 s'inspire des articles 36 à 39 de la Convention sur les missions spéciales et de l'article 40 du présent projet d'articles. La version définitive de l'article dépendra de la question de savoir si la Commission adopte la version A ou la version B pour l'article 100. C'est pourquoi certains membres de la Commission ont émis l'opinion qu'il conviendrait de rédiger deux versions pour le présent article. Il a toutefois été jugé suffisant d'ajouter à l'article une note en bas de page indiquant que le paragraphe 2 devra être révisé si la version B de l'article 100 est adoptée.

Article 106. — Ressortissants de l'État hôte et personnes ayant leur résidence permanente dans l'État hôte

Les dispositions de l'article 41 s'appliquent aussi dans le cas d'une délégation à un organe ou à une conférence.

Pas de commentaire

Article 107. — Privilèges et immunités en cas de fonctions multiples

Lorsque des membres d'une mission diplomatique permanente, d'un poste consulaire, d'une mission permanente ou d'une mission permanente d'observation dans l'État hôte sont inclus dans une délégation à un organe ou à une conférence, leurs privilèges et immunités en tant que membres de leurs missions ou poste consulaire respectifs ne sont pas affectés.

Commentaire

L'article 107 s'inspire du paragraphe 2 de l'article 9 de la Convention sur les missions spéciales. Il reproduit, avec les modifications de rédaction nécessaires, les dispositions du paragraphe 2 de l'article 59, relatif aux missions permanentes d'observation.

Article 108. — Durée des privilèges et immunités

1. Toute personne ayant droit aux privilèges et immunités en vertu des dispositions de la présente partie en

* Le paragraphe 2 devra être révisé si la version B de l'article 100 est adoptée.

bénéficie dès qu'elle entre sur le territoire de l'État hôte à l'occasion de la réunion d'un organe ou d'une conférence ou, si elle se trouve déjà sur ce territoire, dès que sa nomination a été notifiée à l'État hôte par l'Organisation, par la conférence ou par l'État d'envoi.

2. Lorsque les fonctions d'une personne ayant droit aux privilèges et immunités en vertu de la présente partie prennent fin, ces privilèges et immunités cessent normalement au moment où elle quitte le territoire de l'État hôte ou à l'expiration d'un délai raisonnable qui lui aura été accordé à cette fin, mais ils subsistent jusqu'à ce moment. Toutefois, l'immunité subsiste en ce qui concerne les actes accomplis par cette personne dans l'exercice de ses fonctions comme membre d'une délégation à un organe ou à une conférence.

3. En cas de décès d'un membre d'une délégation, les membres de sa famille continuent de jouir des privilèges et immunités dont ils bénéficient, jusqu'à l'expiration d'un délai raisonnable leur permettant de quitter le territoire de l'État hôte.

Commentaire

1) L'article 108 s'inspire de l'article 43 de la Convention sur les missions spéciales.

2) Une modification a toutefois été apportée à la dernière phrase du paragraphe 1 sur le modèle de la phrase correspondante du paragraphe 1 de l'article 42 du présent projet d'articles. Les mots « par la conférence » ont été ajoutés pour couvrir le cas où la notification est faite par la conférence elle-même et non par l'organisation chargée de la convoquer ou directement par l'État d'envoi.

3) Étant donné que les États notifient quelquefois la nomination des membres de leurs délégations plusieurs mois avant le début d'une conférence ou de la session d'un organe, la Commission examinera, lors de la seconde lecture, la possibilité d'inscrire dans la dernière partie du paragraphe 1 un délai raisonnable pour le bénéfice des privilèges et immunités. La Commission ne pense pas que les personnes ainsi nommées qui se trouvaient déjà sur le territoire de l'État hôte doivent jouir des privilèges et immunités pendant longtemps lorsque les fonctions de la délégation ne le justifient pas.

4) L'expression « même en cas de conflit armé », employée au paragraphe 2 de l'article 43 de la Convention sur les missions spéciales, n'a pas été reprise dans le présent article en raison de la décision de la Commission d'examiner, lors de la seconde lecture, les effets éventuels de situations exceptionnelles, telles qu'un conflit armé, sur la représentation des États dans des organisations internationales d'une manière générale, et plus particulièrement dans le cadre des troisième et quatrième parties du projet d'articles (voir ci-dessus par. 22).

Article 109. — Biens d'un membre d'une délégation ou d'un membre de sa famille en cas de décès

1. En cas de décès d'un membre d'une délégation à un organe ou à une conférence ou d'un membre de sa famille qui l'accompagnait, si le défunt n'était pas ressortissant de l'État hôte ou n'y avait pas sa résidence permanente, l'État hôte permet le retrait des biens meubles du défunt, à l'exception de ceux qui auraient été acquis dans le pays et qui feraient l'objet d'une prohibition d'exportation au moment du décès.

2. Il ne sera pas prélevé de droits de succession sur les biens meubles qui se trouvent dans l'État hôte uniquement à cause de la présence dans cet État du défunt en tant que membre de la délégation ou de la famille d'un membre de la délégation.

Commentaire

L'article 109 s'inspire de l'article 44 de la Convention sur les missions spéciales. Les dispositions correspondantes de la deuxième partie du projet d'articles sont les paragraphes 3 et 4 de l'article 42. Étant donné qu'après avoir examiné les articles 44 et 45 du projet d'articles sur les missions spéciales l'Assemblée générale a décidé de les conserver en tant qu'articles distincts dans la Convention sur les missions spéciales, la Commission a adopté la même présentation dans la présente partie. En seconde lecture, elle fera aussi des paragraphes 3 et 4 de l'article 42 un article distinct.

Article 110. — Transit par le territoire d'un État tiers

1. Si un représentant dans une délégation à un organe ou à une conférence ou un membre du personnel diplomatique de celle-ci traverse le territoire ou se trouve sur le territoire d'un État tiers pour aller assumer ses fonctions ou pour rentrer dans l'État d'envoi, l'État tiers lui accorde l'inviolabilité et toutes autres immunités nécessaires pour permettre son passage ou son retour. Il fait de même pour les membres de la famille bénéficiant des privilèges et immunités qui accompagnent la personne visée dans le présent paragraphe, qu'ils voyagent avec elle ou qu'ils voyagent séparément pour la rejoindre ou pour rentrer dans leur pays.

2. Dans des conditions similaires à celles qui sont prévues au paragraphe 1 du présent article, les États tiers ne doivent pas entraver le passage sur leur territoire des membres du personnel administratif et technique ou de service de la délégation et des membres de leur famille.

3. Les États tiers accordent à la correspondance et aux autres communications officielles en transit, y compris les messages en code ou en chiffre, la même liberté et protection que l'État hôte est tenu d'accorder en vertu de la présente partie. Sous réserve des dispositions du paragraphe 4 du présent article, ils accordent aux courriers et aux valises de la délégation en transit la même inviolabilité et la même protection que l'État hôte est tenu d'accorder en vertu de la présente partie.

4. L'État tiers n'est tenu de respecter ses obligations à l'égard des personnes mentionnées dans les paragraphes 1, 2 et 3 du présent article que s'il a été informé d'avance, soit par la demande de visa, soit par une notification, du transit de ces personnes en tant que membres de la délé-

gation, membres de leur famille ou courriers, et ne s'y est pas opposé.

5. Les obligations des États tiers en vertu des paragraphes 1, 2 et 3 du présent article s'appliquent également à l'égard des personnes respectivement mentionnées dans ces paragraphes, ainsi qu'à l'égard des communications officielles et des valises de la délégation, lorsque l'utilisation du territoire de l'État tiers est due à la force majeure.

Commentaire

L'article 110 s'inspire de l'article 42 de la Convention sur les missions spéciales. La question des effets possibles d'un conflit armé se pose aussi à propos du présent article. La Commission étudiera ce problème lors de la seconde lecture, conformément à la décision consignée au paragraphe 22 du présent rapport.

Article 111. — Non-discrimination

En appliquant les dispositions de la présente partie, on ne fera pas de discrimination entre les États.

Commentaire

L'article 111 s'inspire de l'article 44 du présent projet d'articles.

Section 3. — Comportement de la délégation et de ses membres

Article 112. — Respect des lois et règlements de l'État hôte

1. Sans préjudice de leurs privilèges et immunités, toutes les personnes qui bénéficient de ces privilèges et immunités ont le devoir de respecter les lois et règlements de l'État hôte. Elles ont également le devoir de ne pas s'immiscer dans les affaires intérieures de cet État.

2. En cas d'infraction grave et manifeste à la législation pénale de l'État hôte par une personne bénéficiant de l'immunité de la juridiction pénale, l'État d'envoi, à moins qu'il ne renonce à cette immunité, rappelle la personne en cause, met fin aux fonctions qu'elle exerce à la délégation ou en assure le départ, selon le cas. La présente disposition ne s'applique pas dans le cas d'un acte accompli par la personne en cause dans l'exercice des fonctions de la délégation dans les locaux où se réunit l'organe ou la conférence ou dans les locaux de la délégation.

3. Les locaux de la délégation ne seront pas utilisés d'une manière incompatible avec l'exercice des fonctions de la délégation.

Commentaire

L'article 112 s'inspire de l'article 45 du présent projet d'articles. La seule différence entre les deux dispositions est que le membre de phrase « dans l'exercice des fonctions de la mission permanente au sein de l'Organisation ou dans les locaux d'une mission permanente », figurant dans la deuxième phrase du paragraphe 2 de l'article 45, a été remplacé par « dans l'exercice des fonctions de la délégation dans les locaux où se réunit l'organe ou la conférence ou dans les locaux de la délégation ». Plusieurs membres de la Commission ont réservé leur position quant au membre de phrase en question. La Commission a adopté le présent texte étant entendu qu'elle réexaminera, lors de la seconde lecture, le paragraphe 2 de cette disposition, ainsi que le paragraphe 2 de l'article 45.

Article 113. — Activité professionnelle

Les dispositions de l'article 46 s'appliquent aussi dans le cas d'une délégation à un organe ou à une conférence.

Commentaire

Aux termes de cet article, les représentants et les membres du personnel diplomatique d'une délégation se voient interdire l'exercice dans l'État hôte de toute activité professionnelle ou commerciale en vue d'un gain personnel.

Section 4. — Fin des fonctions

Article 114. — Fin des fonctions d'un membre d'une délégation

Les fonctions d'un membre d'une délégation à un organe ou à une conférence prennent fin notamment :

***a*) Sur notification ayant cet objet par l'État d'envoi à l'organisation ou à la conférence;**

***b*) A l'issue de la réunion de l'organe ou de la conférence.**

Commentaire

1) L'article 114 s'inspire de l'article 47 du présent projet d'articles. Les différences sont les suivantes : les mots « ou à la conférence » ont été ajoutés à l'alinéa *a*, l'alinéa *b* a reçu une nouvelle formulation, et l'expression « un membre d'une délégation » a été employée dans le membre de phrase introductif et dans le titre de l'article.

2) La formule utilisée à l'alinéa *b* de l'article 47 a été remplacée par les mots « à l'issue de la réunion de l'organe ou de la conférence ». Certains membres de la Commission ont fait observer que, dans le texte anglais, il conviendrait de remplacer le mot « *meeting* » par un autre terme, car dans le règlement intérieur et dans la pratique des organes et des conférences ce mot a normalement un sens particulier quelque peu plus étroit que celui des mots « réunion » et « *reunión* », utilisés respectivement dans le texte français et dans le texte espagnol. La Commission réexaminera cette question lors de la seconde lecture.

3) L'expression « un membre d'une délégation » a été employée délibérément afin d'élargir la portée de la disposition en visant tous les membres de la délégation. La Commission devra probablement apporter la même modification à l'article 47 lorsqu'elle révisera cette dispsosition, à sa prochaine session.

Article 115. — Facilités de départ

Les dispositions de l'article 48 s'appliquent aussi dans le cas d'une délégation à un organe ou à une conférence.

Commentaire

La Commission a envisagé la possibilité d'inclure dans le projet, pour faire pendant à l'article 115, une disposition sur l'obligation de l'État hôte de permettre aux membres des délégations d'entrer sur son territoire pour gagner leur poste. Toutefois, vu la décision prise à la vingt et unième session [60], la Commission a ajourné la décision à prendre sur cette question, dans le contexte de la quatrième partie, jusqu'à la deuxième lecture du projet.

Article 116. — Protection des locaux et des archives

1. Lorsque la réunion d'un organe ou d'une conférence prend fin, l'État hôte est tenu de respecter et de protéger les locaux de la délégation tant qu'ils sont affectés à celle-ci, ainsi que les biens et archives de la délégation. L'État d'envoi doit prendre toutes dispositions pour libérer l'État hôte de cette obligation spéciale dans un délai raisonnable.

2. L'État hôte, sur la demande de l'État d'envoi, accorde à ce dernier des facilités pour le transport des biens et des archives de la délégation hors du territoire de l'État hôte.

Commentaire

L'article 116 s'inspire de l'article 49 du projet d'articles. Les seules différences sont les suivantes : au paragraphe 1, le membre de phrase « Lorsque la réunion d'un organe ou d'une conférence prend fin » a été substitué à « Lorsque la mission permanente est rappelée définitivement ou temporairement » et le membre de phrase « tant qu'ils sont affectés à celle-ci » a été ajouté après les mots « les locaux de la délégation ». Si, dans la version anglaise de l'article 114, le mot « *meeting* » devait être remplacé par un autre terme, il serait peut-être nécessaire d'apporter la même modification au présent article.

[60] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 229, doc. A/7610/Rev.1, chap. II, B, commentaire de l'article 48.

CHAPITRE III

Succession d'États

A. — INTRODUCTION

27. A sa dix-neuvième session, en 1967, la Commission du droit international a pris de nouvelles dispositions pour l'étude du sujet « Succession d'États et de gouvernements » [61]. Elle a décidé de confier la question à plus d'un rapporteur spécial, en tenant compte, pour la répartition du travail, des trois principales rubriques du plan général du sujet exposé dans le rapport soumis en 1963 par la Sous-Commission sur la succession d'États et de gouvernements et approuvé par la Commission la même année, a savoir : i) la succession en matière de traités, ii) la succession et les droits et obligations découlant d'autres sources que des traités [62], et iii) la succession et la qualité de membre des organisations internationales. En 1967 aussi, la Commission a nommé sir Humphrey Waldock rapporteur spécial sur la succession en matière de traités et M. Mohammed Bedjaoui rapporteur spécial sur la succession dans les matières autres que les traités. La Commission a décidé de ne pas s'occuper, pour le moment, de la troisième rubrique du plan, à savoir « la succession et la qualité de membre des organisations internationales », et n'a pas désigné de rapporteur spécial pour cette rubrique.

28. Les décisions de la Commission mentionnées ci-dessus ont recueilli l'approbation générale au sein de la Sixième Commission à la vingt-deuxième session de l'Assemblée générale. Celle-ci, dans sa résolution 2272 (XXII), du 1er décembre 1967, reprenant les termes de sa résolution 2167 (XXI), a recommandé que la Commission poursuive ses travaux sur la succession d'États et de gouvernements « en tenant compte des vues et des considérations indiquées dans les résolutions 1765 (XVII) et 1902 (XVIII) de l'Assemblée générale ». Par la suite, l'Assemblée générale a renouvelé cette même recommandation dans ses résolutions 2400 (XXIII), du 11 décembre 1968, et 2501 (XXIV), du 12 novembre 1969.

29. A sa vingtième session, en 1968, la Commission était saisie d'un premier rapport (A/CN.4/204) présenté par M. Mohammed Bedjaoui, rapporteur spécial sur la succession dans les matières autres que les traités, et d'un premier rapport (A/CN.4/202) présenté par sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial sur la succession en matière de traités. La Commission a décidé de procéder à un examen préliminaire des deux rapports, en commençant par celui qui concernait la succession dans les matières autres que les traités.

30. La Commission a examiné, de sa 960e à sa 965e séance et à sa 968e séance, le rapport présenté par M. Mohammed Bedjaoui, rapporteur spécial. Après un

[61] Pour un exposé détaillé de l'historique de la question, voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 221 à 224, doc. A/7209/Rev.1, par. 29 à 42, et *ibid., 1969*, vol. II, p. 231 à 234, doc. A/7610/Rev.1, par. 20 à 34.

[62] Libellé modifié comme suit par la Commission à sa vingtième session : « la succession dans les matières autres que les traités » (voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 225, doc. A/7209/Rev.1, par. 46).

débat général sur ce rapport, la Commission a demandé au Rapporteur spécial d'établir une liste de questions préliminaires relatives aux points sur lesquels il souhaitait connaître l'opinion de la Commission. Conformément à cette demande, le Rapporteur spécial a présenté à la Commission, à sa 962e séance, un questionnaire portant sur les huit points suivants : *a*) intitulé et délimitation du sujet; *b*) définition générale de la succession d'États; *c*) méthode de travail; *d*) forme à donner au travail; *e*) origines et typologie des successions d'États; *f*) problèmes spécifiques des États nouveaux; *g*) règlement judiciaire des différends; *h*) ordre de priorité ou choix de certains aspects du sujet. La Commission a adopté, sur les points énumérés dans le questionnaire du Rapporteur spécial, une série de conclusions qui figurent dans le rapport de la Commission sur sa vingtième session, de même qu'un résumé des opinions émises par les membres de la Commission au cours de la discussion qui a précédé leur adoption [63]. Elle a décidé de commencer son étude de la succession dans les matières autres que les traités par la partie relative à « la succession d'États en matière économique et financière », et elle a chargé le Rapporteur spécial de préparer un rapport sur cette question pour la vingt et unième session de la Commission.

31. La Commission a examiné, de sa 965e à sa 968e séance, le premier rapport sur la succession en matière de traités présenté par sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial. Ce rapport, qui avait un caractère préliminaire, comprenait quatre articles introductifs ayant pour but de définir certaines expressions employées dans le projet, notamment le terme « succession », et les rapports entre le projet et certaines catégories d'accords internationaux. La Commission a approuvé l'idée du Rapporteur spécial qu'il était inutile de redonner un aperçu du débat général qui avait eu lieu sur les divers aspects de la succession dans les matières autres que les traités qui pouvaient présenter aussi de l'intérêt pour la succession en matière de traités. Il appartiendrait au Rapporteur spécial de tenir compte des points de vue exprimés par les membres de la Commission au cours de ce débat, dans la mesure où ils présenteraient aussi de l'intérêt pour le sujet de la succession en matière de traités. A l'issue de la discussion du rapport de sir Humphrey Waldock, la Commission a conclu qu'elle n'avait pas à prendre de décision formelle sur la succession en matière de traités. Un résumé des opinions émises sur des questions telles que le titre du sujet, la ligne de démarcation entre les deux sujets relatifs à la succession et la nature et la forme du travail a cependant été inclus, pour information, dans le rapport de la Commission sur cette session [64].

32. A la vingt et unième session de la Commission, en 1969, M. Mohammed Bedjaoui a présenté un deuxième rapport (A/CN.4/216/Rev.1) sur la succession dans les matières autres que les traités, intitulé « Les droits acquis économiques et financiers et la succession d'États ». Sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial sur la succession en matière de traités, a également présenté un deuxième rapport (A/CN.4/214 et Add.1 et 2) contenant une introduction et quatre projets d'articles destinés à constituer un premier groupe d'articles de fond énonçant des règles générales sur la succession en matière de traités. Faute de temps, la Commission a seulement examiné le rapport de M. Bedjaoui.

33. La Commission a consacré neuf séances, de la 1000e à la 1003e et de la 1005e à la 1009e séance, à l'examen du deuxième rapport de M. Bedjaoui. Comme il est noté aux paragraphes 61 et 62 du rapport de la Commission sur sa vingt et unième session, à l'issue du débat sur le deuxième rapport de M. Bedjaoui, la plupart des membres de la Commission ont estimé que la codification des règles concernant la succession dans les matières autres que les traités ne devait pas commencer par l'élaboration d'articles sur les droits acquis. La question des droits acquis est extrêmement controversée et son étude prématurée ne pourrait que retarder les travaux de la Commission sur l'ensemble du sujet. La Commission devrait donc orienter ses efforts vers la recherche d'une base solide qui lui permette d'aller de l'avant dans la codification et le développement progressif de cette partie du droit en tenant compte des intérêts juridiques divergents et des besoins actuels des États. Par conséquent, la plupart des membres de la Commission ont été d'avis qu'il y avait lieu d'adopter une méthode empirique pour la codification de la succession en matière économique et financière, en commençant de préférence par une étude sur les biens et dettes publics. Ce n'est qu'après avoir fait suffisamment de progrès, ou peut-être épuisé la totalité du sujet, que la Commission serait en état d'aborder de front le problème des droits acquis. La Commission a prié le Rapporteur spécial de préparer un autre rapport contenant un projet d'articles sur la succession d'États en matière économique et financière compte tenu des observations que les membres de la Commission ont faites au sujet des rapports présentés par lui lors des vingtième et vingt et unième sessions, et elle a pris acte de l'intention du Rapporteur spécial de consacrer son prochain rapport aux biens et dettes publics. Le rapport de la Commission sur cette session contenait également un exposé des vues exprimées par la Rapporteur spécial et par d'autres membres de la Commission au cours de l'examen du deuxième rapport de M. Bedjaoui [65].

34. A la présente session de la Commission, sir Humphrey Waldock a présenté un troisième rapport (A/CN.4/224 et Add.1) sur la succession en matière de traités, constituant une suite au précédent rapport du Rapporteur spécial sur ce sujet. Ce rapport contenait de nouvelles dispositions sur les expressions employées et huit nouveaux projets d'articles avec les commentaires y relatifs sur la succession aux traités multilatéraux. La Commission a procédé, à ses 1067e, 1068e et 1070e à 1072e séances, à un examen préliminaire de certains projets d'articles contenus dans les deuxième et troisième rapports sur la succession en matière de traités présentés par sir Humphrey Waldock.

---

[63] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1968*, vol. II, p. 224 à 229, doc. A/7209/Rev.1, par. 45 à 79.

[64] *Ibid.*, p. 229 à 231, par. 80 à 91.

[65] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 234 à 237, doc. A/7610/Rev.1, par. 36 à 60.

35. M. Mohammed Bedjaoui a également présenté un troisième rapport (A/CN.4/226) sur la succession dans les matières autres que les traités, contenant quatre projets d'articles avec commentaires, relatifs à certains aspects de la matière de la succession aux biens publics. Malheureusement, la Commission n'a pu poursuivre son étude de la succession dans les matières autres que les traités.

36. Le Secrétariat a distribué, à la présente session de la Commission [66], les documents suivants relatifs à la succession d'États : *a*) la septième étude de la série « La succession d'États aux traités multilatéraux », intitulée « Union internationale des télécommunications : Conventions internationales des télécommunications de Madrid (1932) et d'Atlantic City (1947) et conventions révisées subséquentes, Règlement télégraphique, Règlement téléphonique et Règlements général et additionnel des radiocommunications » (A/CN.4/225); *b*) une première étude de la série « La succession d'États en matière de traités bilatéraux », intitulée « Traités d'extradition » (A/CN.4/229); *c*) un supplément (A/CN.4/232) au « Résumé des décisions des tribunaux internationaux concernant la succession d'États » publié en 1962 [67], conformément à la décision que la Commission avait prise à sa vingt et unième session [68].

B. — Succession en matière de traités

1. *Résumé des propositions du Rapporteur spécial*

37. Comme il a été dit plus haut, la Commission était saisie des deuxième et troisième rapports de sir Humphrey Waldock sur la question (A/CN.4/214 et Add.1 et 2 et A/CN.4/224 et Add.1). Les deux rapports réunis contenaient douze articles, accompagnés de commentaires, traitant de l'emploi de certaines expressions, du cas d'un territoire passant d'un État à un autre (principe dit de la « variabilité des limites territoriales des traités »), des traités de dévolution, des déclarations unilatérales d'États successeurs et des règles régissant la position des « nouveaux États » [69] à l'égard des traités multilatéraux. Le Rapporteur spécial a déclaré que son rapport suivant contiendrait une nouvelle série d'articles traitant de la position des « nouveaux États » à l'égard des traités bilatéraux, de certaines catégories particulières de traités (tels que les traités « de disposition » ou « de caractère local »), ainsi que de certains cas particuliers de succession (tels que les fédérations, les unions d'États, les protectorats, etc.).

38. Le Rapporteur spécial a expliqué que son projet avait pour base la thèse selon laquelle, en ce qui concerne les traités, la question de la « succession » devait être considérée comme un problème particulier s'inscrivant dans le cadre général du droit des traités. Cette conception est fondée sur une étude minutieuse de la pratique des États, qui, à son avis, ne fournit pas de preuves convaincantes de l'existence d'une théorie générale de la succession des États à laquelle on puisse se référer pour résoudre de manière appropriée les divers problèmes de succession aux traités. Il a déclaré ensuite que, dans la pratique des États, le problème qui se pose consiste plutôt à déterminer l'incidence du changement de souveraineté d'un territoire sur les traités existants qui s'appliquaient à ce territoire et qui sont forcément régis par le droit général des traités. Cela signifie que, en abordant les questions qui ont trait à la succession en matière de traités, il faut constamment garder à l'esprit les implications du droit général des traités. Actuellement, l'énoncé du droit général des traités qui, plus que tout autre, fait autorité, est contenu dans la convention adoptée à Vienne en 1969. En conséquence, le Rapporteur spécial a estimé devoir considérer les dispositions de cette convention comme partie intégrante du fondement juridique du droit relatif à la succession en matière de traités.

39. Le Rapporteur spécial a aussi attiré l'attention sur le sens qui est donné dans son projet aux expressions « succession » et « nouvel État », tel qu'il est défini à l'article premier. Selon l'alinéa *a* du paragraphe 1 de cet article, le terme « succession » est employé simplement pour désigner « la substitution d'un État à un autre dans la souveraineté sur un territoire ou dans la capacité de conclure des traités concernant un territoire ». Par conséquent, ce terme concerne exclusivement le *fait* de la substitution d'un État à un autre dans la souveraineté sur un territoire ou dans la capacité de conclure des traités à l'égard de ce territoire. Certes, en droit interne, le terme « succession » a un sens différent, désignant la transmission de droits et d'obligations par l'effet de la loi; et, dans le passé, les auteurs ont assez souvent cherché à

[66] Le Secrétariat avait antérieurement préparé et distribué, conformément aux demandes de la Commission, les documents et publications ci-après relatifs à la question : *a*) un mémorandum sur « La succession d'États et la qualité de Membre des Nations Unies » (*Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 119, doc. A/CN.4/149 et Add.1); *b*) un mémorandum sur « La succession d'États et les conventions multilatérales générales dont le Secrétaire général est dépositaire » (*ibid.*, p. 124, doc. A/CN.4/150); *c*) une étude intitulée « Résumé des décisions des tribunaux internationaux concernant la succession d'États » (*ibid.*, p. 151, doc. A/CN.4/151); *d*) une étude intitulée « Résumé des décisions des tribunaux nationaux concernant la succession d'États et de gouvernements » (*ibid., 1963*, vol. II, p. 101, doc. A/CN.4/157); *e*) six études de la série « La succession d'États aux traités multilatéraux », intitulées respectivement « Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques : Convention de Berne de 1886 et actes de révision ultérieurs » (étude n° I), « La Cour permanente d'arbitrage et les Conventions de La Haye de 1889 et de 1907 » (étude n° II), « Les conventions humanitaires de Genève et la Croix-Rouge internationale » (étude n° III), « Union internationale pour la protection de la propriété industrielle : Convention de Paris de 1883 et actes de révision subséquents et arrangements spéciaux » (étude n° IV), « L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce [GATT] et ses instruments subsidiaires » (étude n° V) [*ibid., 1968*, vol. II, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et A/CN.4/200/Add.1 et 2], et « Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture : Acte constitutif et conventions et accords multilatéraux conclus dans le cadre de l'Organisation et déposés auprès de son directeur général » (étude n° VI) [*ibid., 1969*, vol. II, doc. A/CN.4/210]; *f*) un volume de la Série législative des Nations Unies intitulé *Documentation concernant la succession d'États* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), contenant la documentation fournie ou indiquée par les gouvernements des États Membres en réponse à l'invitation qui leur avait été adressée par le Secrétaire général.

[67] *Annuaire de la Commission du droit international, 1962*, vol. II, p. 151, doc. A/CN.4/151.

[68] *Ibid., 1969*, vol. II, p. 238, doc. A/7610/Rev.1, par. 63.

[69] Pour le sens donné par le Rapporteur spécial à l'expression « nouveaux États », voir ci-dessous par. 40.

transposer par analogie les notions de succession du droit interne dans le droit international. Mais en matière de succession, une conception théorique de ce genre, tirée du droit interne, ne correspond pas aux principes juridiques sur lesquels paraît se fonder la pratique des États, et tout particulièrement leur pratique actuelle. L'emploi du terme « succession » à propos de changements de souveraineté était à peu près inévitable pour des raisons de rédaction, et c'est pourquoi le Rapporteur spécial a jugé opportun de préciser dès l'abord que le mot « succession » était employé dans le projet pour désigner uniquement le fait de la substitution d'un État à un autre et n'impliquait pas nécessairement de transmission de droits ou d'obligations en matière de traités. S'il ne l'avait pas fait, il ne serait guère possible d'éviter des confusions résultant d'analogies avec le droit interne. Lorsque la Commission aura étudié le sujet en détail et déterminé si — et dans quelle mesure — la transmission automatique de droits ou d'obligations lors d'un changement de souveraineté est reconnue en droit international, elle pourra réviser la signification donnée au terme « succession » dans le projet.

40. Quant à l'expression « nouvel État », le Rapporteur spécial a souligné que, au sens qui lui est donné à l'alinéa *e* du paragraphe 1 de l'article 1er, elle s'applique « au cas de succession dans lequel un territoire qui faisait antérieurement partie d'un État existant est devenu un État indépendant », et qu'elle n'a été employée dans le projet que dans une acception purement technique, pour la commodité de la rédaction et pour faciliter à la Commission l'étude de l'ensemble du sujet. Il a expliqué que son but était de permettre à la Commission d'examiner d'abord les principes de droit applicables dans le cas d'une succession sous sa forme la plus simple, celle où une partie du territoire d'un État existant accède à l'indépendance, et d'étudier ensuite les incidences éventuelles de facteurs particuliers intervenant dans certains cas de succession (ceux qui se présentent, par exemple, en matière d'unions d'États, de fédérations, de protectorats, de mandats et de tutelles). Si la Commission parvenait alors à la conclusion que certains de ces cas particuliers n'étaient pas fondamentalement différents du cas d'un « nouvel État » sous sa forme la plus simple, le sens donné à cette expression dans le projet pourrait être révisé.

41. A titre préliminaire, la Rapporteur spécial a également attiré l'attention sur la portée des traités visés par le projet et la nécessité d'énoncer une réserve concernant l'application de toutes règles pertinentes des organisations internationales régissant la succession en matière d'actes constitutifs ou de traités adoptés au sein de l'organisation. Pour le moment, il a admis que le présent projet, comme la Convention de Vienne sur le droit des traités, viserait uniquement les traités conclus entre États. Il a également admis que le projet contiendrait un article, semblable à l'article 5 de la Convention de Vienne, qui énoncerait une réserve concernant l'application de toutes règles pertinentes des organisations internationales aux catégories de traités qu'il a mentionnées. Les articles nécessaires relatifs à ces questions seront proposés à la Commission en temps opportun.

42. En outre, le Rapporteur spécial a insisté sur certains points des articles de fond où ses propositions ont pris corps et qui touchent une série de questions d'importance primordiale pour la manière dont il envisage l'ensemble du sujet. Une de ces dispositions est l'article 3, qui traite des conséquences juridiques d'accords conclus entre un État prédécesseur (celui sous la souveraineté duquel se trouvait précédemment le territoire) et son successeur en ce qui concerne la dévolution des droits et obligations conventionnels du premier au second. Le point de vue adopté par le Rapporteur spécial dans cet article est que les traités de l'État prédécesseur ne deviendront pas applicables entre l'État successeur et un État tiers partie à ces traités du seul fait de la conclusion d'un tel traité de dévolution, et que les droits et obligations conventionnels de l'État successeur à l'égard des États tiers seront déterminés par référence aux règles énoncées dans les autres articles du projet. Le point de vue opposé, selon lequel un tel traité créerait, par lui-même, des relations conventionnelles entre l'État successeur et les États tiers, ne semblait au Rapporteur spécial ni conforme aux articles 34 à 36 de la Convention de Vienne sur le droit des traités ni corroboré par ce qui ressort de la pratique générale des États en matière de succession.

43. Le Rapporteur spécial a également insisté sur l'article 4, qui traite des déclarations unilatérales par lesquelles les États successeurs expriment leur volonté concernant le maintien en vigueur des traités de leurs prédécesseurs. Dans cet article aussi, le Rapporteur spécial a adopté le point de vue qu'une déclaration générale de ce genre ne saurait, par elle-même, avoir pour effet de rendre les traités de l'État prédécesseur applicables entre un État successeur et les États tiers parties à ces traités. Sauf dans le cas des traités qui, en vertu du droit coutumier, pourraient être transmis automatiquement à un État successeur, un traité de l'État prédécesseur ne deviendra applicable entre l'État successeur et un État tiers partie à ce traité que conformément aux dispositions expresses dudit article et des autres articles du projet.

44. Parmi les dispositions concernant les « nouveaux États », le Rapporteur spécial a demandé à la Commission de noter particulièrement l'article 6. Cet article énonce la règle fondamentale qu'un nouvel État ne doit être considéré ni comme lié par un traité du seul fait que ce traité a été conclu par son prédécesseur et était en vigueur à l'égard du territoire à la date de la succession, ni comme ayant l'obligation de devenir partie à un tel traité. Aux termes de l'article 6, cette règle fondamentale a été subordonnée aux dispositions des autres articles du projet; il en a été ainsi parce que la Commission aura à examiner, en temps opportun, s'il existe des catégories particulières de traités auxquelles cette règle ne s'appliquerait pas, par exemple les traités dits « de disposition », « territoriaux », « de caractère local », etc. Mais sous réserve d'exceptions éventuelles de ce genre, la pratique des États semble nettement confirmer, de l'avis du Rapporteur spécial, que la règle énoncée à l'article 6 est la règle fondamentale applicable aux nouveaux États en matière de traités tant bilatéraux que multilatéraux.

45. Le dernier point sur lequel le Rapporteur spécial a mis l'accent est celui des droits accordés aux nouveaux États par les articles 7 et 8 du projet en ce qui concerne les traités multilatéraux. La principale disposition est celle de l'article 7, qui reconnaît comme règle générale

qu'un nouvel État a le droit de se considérer comme partie aux traités multilatéraux en vigueur à l'égard de son territoire à la date de la succession. Cet article pose le principe que, sous réserve de certaines exceptions mentionnées ci-après (par. 46), un nouvel État est en droit, en ce qui concerne un tel traité multilatéral, de notifier aux parties qu'il se considère comme partie au traité en son nom propre. D'après le Rapporteur spécial, si la pratique moderne en matière de traités ne vient pas à l'appui de la thèse selon laquelle un nouvel État est tenu d'une *obligation* de devenir partie aux traités multilatéraux, elle corrobore effectivement la thèse selon laquelle ce nouvel État a le *droit* de notifier sa sucession à ces traités. Il ressort de cette pratique que les nouveaux États comme les dépositaires se fondent, pour agir, sur l'hypothèse que les nouveaux États possèdent ce droit, et aussi que cette hypothèse n'est pas contestée par les autres parties aux traités. De l'avis du Rapporteur spécial, on est donc fondé à déduire de la pratique qu'il existe aujourd'hui une règle générale de droit coutumier selon laquelle un nouvel État a le droit de notifier sa volonté de devenir partie à tout traité multilatéral en vigueur à l'égard de son territoire à la date de la succession, à moins que le traité n'appartienne à la catégorie de ceux qui font l'objet d'une exception. De plus, la pratique montre que ce droit découle automatiquement du lien juridique existant entre le traité et le territoire à la date de la succession et qu'il ne dépend pas de la question de savoir si la possibilité de devenir partie au traité est ouverte au nouvel État d'une autre manière, en vertu d'une disposition expresse figurant dans les clauses finales du traité. La pratique touchant les traités multilatéraux dont le Secrétaire général est dépositaire indique, en outre, que ce droit est également reconnu au nouvel État au cas où le traité n'est pas en vigueur à la date de la succession, mais où l'État prédécesseur a manifesté son consentement à être lié par le traité ou a signé celui-ci sous réserve de ratification en ce qui concerne le territoire du nouvel État. En conséquence, il est prévu à l'article 8 du projet que le droit du nouvel État s'étend à de telles hypothèses.

46. D'autre part, il ressort de la pratique que le droit d'un nouvel État de notifier sa « succession » [70] ne s'applique pas et ne peut s'appliquer à trois catégories de traités multilatéraux, pour lesquels il est donc expressément fait exception à la règle posée à l'article 7. Ces exceptions sont les suivantes : *a*) les traités d'une nature telle que la participation du nouvel État au traité serait incompatible avec l'objet et le but du traité; *b*) les actes constitutifs d'organisations internationales auxquels un État ne peut devenir partie que par la procédure prescrite pour l'acquisition de la qualité de membre de l'organisation; *c*) les traités pour lesquels, en raison du nombre restreint des États ayant participé à la négociation ainsi que de l'objet et du but du traité, on doit considérer que la participation au traité de tout autre État exige le consentement de toutes les parties.

47. Le Rapporteur spécial a résumé comme suit la notion de succession telle qu'elle se dégage actuellement de l'étude du sujet dans les rapports qu'il a présentés. La succession se caractérise en premier lieu par le fait de la substitution d'un État à un autre État dans la souveraineté sur un territoire ou dans le pouvoir de conclure des traités en ce qui concerne ce territoire; elle se caractérise en second lieu par la distinction entre le fait de la succession et la transmission des droits et obligations conventionnels lorsque ce fait se produit. Un autre élément constitutif de cette notion est que le consentement à être lié ou la signature donnés par l'État prédécesseur en ce qui concerne un territoire avant la succession établissent entre ce territoire et le traité un lien juridique d'où découlent certaines conséquences juridiques. L'une de ces conséquences est le droit du nouvel État, lorsqu'il s'agit d'un traité multilatéral, de notifier sa volonté d'être considéré comme partie au traité. En ce qui concerne les traités bilatéraux, dont le Rapporteur spécial n'a pas encore traité dans ses rapports, le lien juridique créé semble fonder en droit un processus qui aboutit à l'entrée en vigueur du traité entre l'État successeur et l'autre partie par novation. Ainsi, ce lien juridique crée la faculté, sans plus, de redonner vie au traité en ce qui concerne le territoire par consentement mutuel. En outre la Commission devra, en temps opportun, se demander si, lorsqu'il s'agit de traités ayant un caractère « dispositif » ou des effets localisés, le lien juridique n'entraîne pas, pour l'État successeur, l'obligation de se considérer comme lié par le traité conclu par son prédécesseur. La Commission devra également rechercher les conséquences du lien juridique dans le cas où la succession revêt une forme particulière, telle que fédération, union d'États, etc. Mais chacun des cas dans lesquels le lien juridique existant entre le territoire et le traité à la date de la succession peut éventuellement entraîner des conséquences juridiques pour l'État successeur doit être examiné en lui-même. En droit moderne, il ne semble pas exister de théorie générale de la succession d'un nouvel État aux traités conclus par son prédécesseur, ni de présomption juridique en faveur de la continuité des traités au moment où se produit une succession, pour souhaitable que cette continuité puisse être du point de vue politique. A propos de ce dernier point — l'absence d'une présomption de continuité —, le Rapporteur spécial a appelé l'attention de la Commission sur le fait que sa manière de traiter le sujet diffère de celle de l'International Law Association, qui s'est prononcée, à sa conférence de Buenos Aires, en faveur de l'existence de cette présomption [71]. De l'avis du Rapporteur spécial, même si l'on fait abstraction des indications contraires dans la pratique des États, le principe de l'autodétermination milite contre la reconnaissance d'une présomption juridique de continuité.

48. En présentant ses rapports, le Rapporteur spécial a souligné qu'à ce stade il ne pensait pas que les membres de la Commission donneraient leur opinion sur d'autres dispositions dont il n'avait pas parlé, ni qu'ils entreraient dans les détails au sujet de celles qu'il avait mentionnées. D'un autre côté, les points mis en relief par lui consti-

[70] Pour le sens donné par le Rapporteur spécial au mot « succession », voir ci-dessus par. 39.

[71] Alinéa *b*, iv, de la résolution n° 1 adoptée à la cinquante-troisième Conférence de l'International Law Association (Buenos Aires, septembre 1968). Texte reproduit dans le deuxième rapport du Rapporteur spécial (*Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 48, doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2, par. 15).

tuaient des éléments essentiels de son étude de l'ensemble de la question, et il lui importait de savoir si la Commission approuvait d'une façon générale les solutions adoptées par lui au sujet de ces points dans ses rapports. Il a donc exprimé l'espoir que les membres de la Commission se borneraient à présenter des observations portant principalement sur ces points et qu'ils diraient si, à leur avis et en général, la manière dont le Rapporteur spécial a traité les questions abordées jusqu'ici dans ses rapports constituait une base solide pour les travaux de la Commission sur le sujet.

2. *Résumé des débats de la Commission*

49. Les membres de la Commission qui ont participé à la discussion des rapports sur la succession en matière de traités ont été unanimes à approuver la manière générale dont le Rapporteur spécial avait abordé le sujet et ont considéré que les articles proposés fournissaient une base utile de travail pour l'étude du sujet par la Commission. En ce qui concerne les points que le Rapporteur spécial a fait ressortir comme éléments de base des articles de son projet, certains membres ont exprimé des doutes ou des réserves portant sur tel ou tel d'entre eux. Mais la discussion de ces points fondamentaux a également fait apparaître un accord assez général au sein de la Commission sur l'essentiel des solutions adoptées dans les rapports.

50. La plupart des membres ont approuvé l'emploi du mot « succession » dans les articles du projet en tant que terme technique désignant le fait du remplacement d'un État par un autre dans les relations internationales d'un territoire, et non la transmission de droits et d'obligations. Toutefois, plusieurs membres se sont demandé s'il serait satisfaisant d'exprimer cette signification à l'article 1er par la formule « substitution d'un État à un autre dans la souveraineté sur un territoire ou dans la capacité de conclure des traités concernant un territoire ». Certains ont fait remarquer que ces deux éléments de l'alternative se recouvraient. D'autres, tout en admettant que le deuxième élément de l'alternative avait pour but d'envisager des formes particulières de succession où la question de la souveraineté peut être controversée, ont estimé que ces formes particulières (par exemple protectorats, mandats et tutelles) appartenaient au passé. Certains membres ont exprimé leurs doutes quant à la possibilité d'exclure entièrement de la définition de la « succession » l'élément de la transmission de droits et d'obligations.

51. Un membre de la Commission a soulevé une question particulière ayant trait aux cas éventuels où le pouvoir de conclure des traités pourrait subsister, mais où la possibilité matérielle de les appliquer n'existerait plus. Il pensait à certains cas d'occupations du territoire qui peuvent se produire même en temps de paix. Si ces circonstances ne peuvent constituer des cas de « succession », elles peuvent poser des problèmes analogues. Toutefois, certains autres membres ont été d'avis que le problème posé par des cas de ce genre se situait quelque peu en dehors du cadre de la succession en matière de traités, et que la solution appropriée consisterait à insérer dans le projet d'articles une réserve générale concernant la question de l'occupation militaire, tout comme les cas spéciaux de l' « État agresseur » et de l' « ouverture d'hostilités » ont été réservés par la Convention de Vienne sur le droit des traités.

52. Pour ce qui est de l'expression « nouvel État », à l'article 1er, son emploi en tant que terme technique désignant une succession dans laquelle un territoire qui faisait antérieurement partie d'un État existant est devenu un État indépendant a aussi été accepté de manière générale aux fins des travaux préparatoires sur la base provisoire indiquée dans les rapports. Toutefois, un membre a attiré l'attention sur le fait que certains États ayant récemment accédé à l'indépendance se considéraient comme ayant recouvré, et non pas acquis, leur indépendance et la qualité d'État. Certains autres membres ont souligné que, bien qu'à l'heure actuelle la décolonisation ait été la principale cause de la naissance de nouveaux États, il était nécessaire de tenir compte aussi d'un avenir où de nouveaux États pourront plus souvent naître d'une association ou d'une fusion, ainsi que du cas où plusieurs États naissent d'un État prédécesseur.

53. De nombreux membres ont approuvé la manière dont le Rapporteur spécial a traité des accords de dévolution et des déclarations unilatérales dans les articles 3 et 4, respectivement. Toutefois, quelques membres ont pensé qu'il serait souhaitable de formuler l'article 3 de façon à ne pas décourager le recours aux accords de dévolution. Un autre membre a fait observer que les traités de dévolution peuvent avoir pour effet de transmettre des droits et obligations du fait de la création de liens juridiques avec les autres parties aux traités par le processus du consentement tacite ou de la novation. Un certain nombre de membres ont souligné d'autre part le principe de l'autodétermination et la nécessité d'assurer la réalité de l'émancipation du nouvel État.

54. Beaucoup de membres ont insisté sur le caractère capital de l'article 6, qui énonce l'absence de toute obligation générale pour un nouvel État de reprendre à son compte les traités de son prédécesseur, et certains ont suggéré de donner à l'article une place plus importante dans le projet. Un certain nombre de membres, tout en approuvant le principe incorporé dans cet article, ont déclaré qu'ils le considéraient comme plus conforme à la fois à la pratique des États et au principe d'autodétermination que la présomption légale de continuité, pour laquelle s'était prononcée l'International Law Association.

55. Tout en acceptant sans réserve le principe énoncé à l'article 6 en tant que règle générale, de nombreux membres ont fait savoir que leur acceptation de cette règle était subordonnée à la réserve de la question des traités dits « de disposition » ou « territoriaux » ou « de caractère local ». En outre, un certain nombre de membres ont fait remarquer que cette question se posait aussi à propos de la règle de la « variabilité des limites territoriales des traités », contenue dans l'article 2 du projet. Un membre a manifesté son opposition à l'idée que les traités de frontières doivent être considérés comme inclus dans les catégories de traités constituant des exceptions possibles à la règle énoncée à l'article 6. Toutefois, la Commission a reconnu que l'ensemble de la question

des traités « de disposition », « territoriaux » ou « de caractère local » ne doit être étudié par le Rapporteur spécial que dans son prochain rapport.

56. En ce qui concerne les articles 7 et 8, les membres de la Commission ont été presque unanimes à approuver le principe que, sous réserve des exceptions mentionnées à l'article 7, un nouvel État a le droit de notifier sa volonté d'être considéré comme partie à un traité multilatéral en vigueur à l'égard de son territoire à la date de la succession. Un membre a mis en doute qu'une interprétation correcte de la pratique moderne aboutisse nécessairement à la conclusion que tout nouvel État a le droit de se considérer comme partie aux traités multilatéraux en question sans le consentement, exprès ou tacite, des autres parties au traité. A son sens, cette pratique établit que les clauses du traité relatives aux modalités et à l'effet temporel de la participation peuvent être complétées par la nouvelle procédure de succession lorsque le nouvel État sera en droit de devenir partie au traité en vertu de la clause relative à la participation, et que la participation par voie de succession aura effet rétroactif à la date de l'indépendance. Selon ce membre, cette interprétation de la pratique respecterait le principe de l'autonomie des parties. Elle n'attribuerait pas aux dépositaires de pouvoirs plus étendus que ceux qu'ils possèdent normalement et elle est en outre conforme à la Convention de Vienne sur le droit des traités (en particulier à son article 11) — et, comme cette convention, elle rend inutile une distinction de fond entre traités bilatéraux et traités multilatéraux. Deux autres membres ont exprimé l'avis que le droit d'un nouvel État de se considérer comme partie à compter de la date de la succession est limité aux cas dans lesquels ledit État a aussi la faculté de devenir partie au traité en vertu des clauses finales ou dans lesquels les dispositions relatives à la participation sont très larges. Mais la majorité de la Commission a jugé que la pratique moderne des États et des dépositaires en matière de traités justifie la conclusion suivant laquelle, indépendamment des termes des clauses finales, est né pour le nouvel État un droit de nature coutumière de notifier son intention d'être considéré comme partie à un traité multilatéral à compter de la date de la succession. Le Rapporteur spécial a en outre fait remarquer que, si ce point de vue est exact, il n'est pas question de méconnaître l'autonomie des parties ni de permettre aux dépositaires d'outrepasser leurs pouvoirs. Les parties doivent être réputées avoir donné leur consentement en acquiesçant à la règle coutumière, bien que la règle elle-même résulte de l'interaction de la pratique des États et des dépositaires.

57. Certains membres ont demandé s'il était nécessaire d'étendre ce principe aux cas, visés à l'article 8, où le traité n'est pas en vigueur à la date de la succession mais où l'État prédécesseur a, soit établi son consentement à être lié par le traité à l'égard du territoire, soit signé le traité sous réserve de ratification. D'autres membres, tout en approuvant cette extension, ont fait remarquer que les exceptions à la règle générale de l'article 7 devront nécessairement s'appliquer aussi en ce qui concerne l'article 8. Pour ce qui est de ces exceptions, un membre a dit aussi qu'il pourrait être nécessaire d'examiner si les trois catégories de traités spécifiées à l'article 7 épuisent entièrement les exceptions à la règle.

58. Certaines autres questions ont été évoquées au cours de la discussion. Ainsi, quelques membres ont émis l'opinion qu'en posant la règle énoncée à l'article 6 (à savoir qu'un nouvel État n'a pas l'obligation de succéder aux traités de son prédécesseur) il serait peut-être opportun de préciser que cette règle s'applique uniquement au traité en tant que tel, car la règle de l'article 6 n'empêche pas le nouvel État d'être lié par les règles incorporées dans le traité qui font partie du droit coutumier généralement accepté. A ce propos, le Rapporteur spécial a expliqué qu'il avait en vue une disposition générale s'inspirant de l'article 43 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Cette disposition couvrirait tous les cas où un traité cesserait d'être applicable à un territoire en vertu de l'article 6, et aussi en vertu de l'article 2, et contiendrait une réserve semblable à celle de la Convention de Vienne, qui affirme « le devoir d'un État de remplir toute obligation énoncée dans le traité à laquelle il est soumis en vertu du droit international indépendamment dudit traité ». Au sujet de la cessation de l'application, à un territoire, des traités de l'État prédécesseur, on a aussi soulevé la question de la nécessité éventuelle d'une disposition transitoire, sous une forme ou une autre, destinée à prévenir les difficultés qui pourraient résulter de la brusque cessation d'un régime conventionnel applicable au territoire.

59. Le parti adopté par le Rapporteur spécial de considérer la succession en matière de traités comme un problème particulier dans le cadre du droit des traités a recueilli l'approbation générale des membres de la Commission. Toutefois, au cours du débat, deux observations ont été faites, touchant le rapport entre le présent sujet et celui de la « succession dans les matières autres que les traités ». En premier lieu, si la « succession » est considérée comme se référant essentiellement au fait du changement de souveraineté — ce que la Commission semble trouver judicieux —, l'uniformité n'en serait pas moins souhaitable en ce qui concerne les éléments de fait constituant les cas de « succession » dans les deux sujets relatifs à la succession d'États qui ont été confiés à des rapporteurs différents. En second lieu, à propos de la question des traités « de disposition », « teritoriaux » ou « de caractère local », il faudrait tenir compte de la distinction entre le traité lui-même et la situation ou le régime établi par le traité. Il ne s'agit pas simplement de succession en matière de traités, mais aussi de succession en matière de situation ou de régime; il pourrait donc y avoir un certain chevauchement du sujet à l'examen et de la « succession dans les matières autres que les traités ».

60. Résumant les résultats du débat, le Rapporteur spécial a déclaré qu'il se sentait fortement encouragé par le fait que la Commission a approuvé la manière générale dont il a traité ce sujet difficile. Selon son interprétation, le débat qui a eu lieu l'autorise à achever le projet d'articles en suivant la voie qu'il a indiquée dans ses rapports et dans son exposé introductif. Il y a, sans aucun doute, dans les articles du projet déjà présentés des points pouvant appeler des modifications ou des améliorations qui tiendraient compte des observations que les membres ont faites au cours de la discussion. Toutefois, dans son prochain rapport, il ne soumettra probablement pas de textes revisés des présents articles, mais examinera plutôt les observations des membres lorsque la Commission abor-

dera l'étude détaillée de chacun des articles. Il estime en effet que sa première tâche est de parachever le projet pour mettre la Commission en mesure d'avoir une vue d'ensemble du sujet. La discussion des douze premiers articles à la présente session lui a, certes, fourni d'utiles indications sur les vues de la Commission, mais il considère que les membres de la Commission, comme lui-même, ne sont aucunement liés pour l'instant sur tel ou tel point particulier. Il est indispensable de voir l'ensemble du projet avant de prendre une position définitive. Son prochain rapport traitera donc en priorité de tous les aspects du sujet qui restent à envisager.

61. Le Rapporteur spécial a fait remarquer que, parmi les questions qui restent à traiter dans son prochain rapport, il y a celle des formes particulières de « succession », comprenant les protectorats, les mandats et les tutelles. Certains membres ont pensé qu'on pouvait aujourd'hui considérer ces cas comme appartenant au passé. Sans prendre encore position sur cette question, sir Humphrey Waldock a estimé qu'il était de son devoir, en tant que rapporteur spécial, de présenter dans son prochain rapport une étude complète de ces formes de succession, afin que la Commission puisse se prononcer à leur égard en pleine connaissance de toutes les considérations pertinentes.

62. Le Rapporteur spécial a signalé qu'il restait un autre sujet délicat : l'importante question des traités « de disposition », « territoriaux » ou « de caractère local », qui englobe aussi le problème des frontières. Il a rappelé à la Commission que, lors de ses travaux sur le droit des traités (dix-huitième session), elle avait examiné la question analogue des traités établissant des « régimes objectifs » dans le contexte des « traités et États tiers »; et que la notion de régimes conventionnels objectifs n'avait pas été retenue dans le cadre du projet, malgré l'appui sérieux qu'elle avait trouvé au sein de la Commssion. Toutefois, la question lui paraissait se présenter sous un angle quelque peu différent dans le cas de la succession d'États. Quoi qu'il en soit, il était clair qu'elle devait maintenant être entièrement réexaminée quant au fond dans le cadre de la succession en matière de traités.

63. En conclusion, le Rapporteur spécial a souligné que le débat avait été d'une grande utilité et que les observations des membres témoignaient d'une grande solidarité de vues dans leur manière d'aborder le sujet. Selon lui, ce fait donnait à la Commission l'assurance qu'elle disposait d'une base d'accord assez large pour pouvoir mener à bonne fin ses travaux sur le sujet considéré.

CHAPITRE IV

Responsabilité des États

64. En 1969, à la vingt et unième session de la Commission, M. Roberto Ago, rapporteur spécial, a présenté son premier rapport (A/CN.4/217 et Add.1) sur la responsabilité internationale des États [72]. Ce rapport contenait un aperçu des travaux antérieurs sur la codification du sujet et reproduisait dans ses annexes les textes les plus importants préparés au cours de ces travaux antérieurs de codification. Il était destiné à fournir à la Commission un compte rendu complet de ce travail afin qu'elle puisse s'en inspirer utilement dans ses travaux futurs sur le fond de la question et éviter les obstacles qui avaient jusqu'alors entravé la codification de cette branche du droit international. En même temps, ce premier rapport résumait les conclusions méthodologiques auxquelles étaient parvenues la Sous-Commission sur la responsabilité des États créée en 1962 et plus tard la Commission elle-même, à ses quinzième (1963) et dix-neuvième (1967) sessions, conclusions sur la base desquelles la Commission a décidé de reprendre l'étude de la question d'un point de vue nouveau et de s'efforcer d'obtenir des résultats positifs, conformément aux recommandations formulées par l'Assemblée générale dans ses résolutions 1765 (XVII), 1902 (XVIII), 2045 (XX), 2167 (XXI), 2272 (XXII) et 2400 (XXIII).

65. La Commission a examiné en détail le premier rapport du Rapporteur spécial de sa 1011e à sa 1013e séance et à sa 1036e séance. Répondant aux observations et résumant le débat, le Rapporteur spécial a donné un aperçu des vues exprimées par les membres et a constaté une identité remarquable d'idées au sein de la Commission quant aux meilleurs moyens de poursuivre les travaux sur la responsabilité des États et quant aux critères qui devaient régir la préparation des diverses parties du projet d'articles que la Commission se propose d'établir sur ce sujet. Les conclusions de la Commission sont énoncées dans les paragraphes 80 à 84 de son rapport sur les travaux de sa vingt et unième session [73].

66. Les critères définis par la Commission, dont s'inspireront ses travaux ultérieurs sur la question, peuvent se résumer comme suit :

a) La Commission entend limiter pour le moment son étude en matière de responsabilité internationale aux questions de la responsabilité des États. Elle ne sous-estime pas l'importance de l'étude des questions relatives à la responsabilité des sujets de droit international autres que les États, mais l'exigence primordiale d'assurer la clarté de l'examen entrepris et le caractère organique du

---

[72] Pour l'historique de la question et les rapports présentés par l'ancien Rapporteur spécial, M. F. V. Garcia Amador, voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 238 à 242, doc. A/7610/Rev.1, par. 64 à 77. A sa vingt et unième session, la Commission était saisie aussi de deux documents préparés par le Secrétariat et complétant les deux documents publiés en 1964, à savoir un supplément (A/CN.4/209) à un document de travail contenant un résumé des débats dans divers organes des Nations Unies et des décisions qui y ont fait suite (A/CN.4/165) et un supplément (A/CN.4/208) au « Résumé des décisions rendues par des tribunaux internationaux en matière de responsabilité des États » (A/CN.4/169) [*Annuaire de la Commission du droit international, 1964*, vol. II, p. 131 à 139 et p. 139 à 180].

[73] *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 242 et 243, doc. A/7610/Rev.1.

projet amènent, de toute évidence, à différer l'étude de ces autres questions.

b) La Commission procédera en premier lieu à l'examen de la question de la responsabilité des États pour faits illicites internationaux. Elle se propose d'examiner séparément la question de la responsabilité découlant de certains faits licites, tels que les activités spatiales et nucléaires, aussitôt que son programme de travail lui en donnera la possibilité. Le fondement entièrement distinct de la responsabilité dite pour risque, la nature différente des règles qui la prévoient, ainsi que de son contenu et des formes qu'elle peut prendre font qu'un examen simultané des deux sujets ne pourrait que rendre plus difficile leur compréhension.

c) La Commission a été d'accord pour reconnaître la nécessité de concentrer son étude sur la détermination des principes qui régissent la responsabilité des États pour faits illicites internationaux, en maintenant une distinction rigoureuse entre cette tâche et celle qui consiste à définir les règles mettant à la charge des États les obligations dont la violation peut être cause de responsabilité. Une prise en considération des différentes catégories d'obligations que les États rencontrent en droit international, et notamment une distinction de ces obligations selon leur importance pour la communauté internationale, peut devoir entrer en ligne de compte comme élément nécessaire d'appréciation de la gravité d'un fait internationalement illicite et comme critère de détermination des conséquences qui doivent lui être rattachées. Mais cela ne doit pas faire perdre de vue le fait essentiel que définir une règle et le contenu de l'obligation qu'elle impose est une chose et établir si cette obligation a été violée et quelles doivent être les suites de cette violation en est une autre. Seul ce deuxième aspect fait partie du domaine propre de la responsabilité; favoriser une confusion à cet égard serait élever un obstacle qui risquerait une fois de plus d'anéantir l'espoir de succès d'une codification de ce sujet.

d) L'étude de la responsabilité internationale des États comprendra deux grandes phases distinctes, dont la première concerne l'origine de la responsabilité internationale et la deuxième le contenu de cette responsabilité. En premier lieu, il s'agit de déterminer sur la base de quelles données et dans quelles circonstances on peut établir, à la charge d'un État, l'existence d'un fait illicite international, source, en tant que tel, d'une responsabilité internationale. En deuxième lieu, il s'agit de déterminer les conséquences que le droit international attache à un fait illicite international dans les diverses hypothèses, de manière à parvenir sur cette base à une définition du contenu, des formes et des degrés de la responsabilité. Une fois remplie cette double tâche essentielle, la Commission pourra décider de l'opportunité d'ajouter encore dans le même contexte une troisième partie, afin d'y examiner certains problèmes dits de « mise en œuvre » de la responsabilité internationale de l'État, ainsi que les questions qui touchent au règlement des différends à propos de l'application des règles sur la responsabilité.

67. Les conclusions auxquelles était parvenue la Commission en 1969 ont, dans l'ensemble, été favorablement accueillies par les membres de la Sixième Commission de l'Assemblée générale [74]. Le plan pour l'étude du sujet, les étapes successives de l'exécution de ce plan et les critères à suivre pour les différentes parties du projet à établir, tels qu'ils ont été arrêtés par la Commission, ont recueilli l'approbation générale. Par sa résolution 2501 (XXIV), du 12 novembre 1969, l'Assemblée générale a recommandé à la Commission du droit international de « poursuivre ses travaux sur la responsabilité des États, en tenant compte de l'alinéa *c* du paragraphe 4 de la résolution 2400 (XXIII) de l'Assemblée générale, en date du 11 décembre 1968 [75].

68. A la session de la Commission qui fait l'objet du présent rapport, M. Roberto Ago, rapporteur spécial, a présenté un deuxième rapport sur la responsabilité des États intitulé « L'origine de la responsabilité internationale » (A/CN.4/233). Ce rapport, préparé conformément à la décision prise par la Commission à sa vingt et unième session, contient une introduction générale, où sont traitées certaines questions de méthode, et un premier titre, consacré aux règles générales de base qui régissent l'ensemble du sujet. On y examine en premier lieu le principe du fait illicite international en tant que source de responsabilité, puis on y définit les conditions essentielles de l'existence d'un fait illicite international, pour y étudier, enfin, la question générale dite de la « capacité » des États de commettre des faits illicites internationaux. Les différents problèmes qui se présentent par rapport à chaque point sont énoncés et traités, et l'on indique les exigences nombreuses dont il faut tenir compte aux fins d'une définition de la règle. Pour finir, des projets d'articles sont présentés en tant que base de discussion pour la Commission. Le Rapporteur spécial n'est pas allé plus loin pour le moment, étant donné le nombre très considérable de questions préliminaires devant être résolues aux fins de la définition des règles de base et la nécessité pour lui de s'assurer du consentement et de l'appui de la Commission quant à la méthode suivie avant de procéder à l'analyse et à la définition des règles plus spécifiques qui doivent suivre.

69. Le Rapporteur spécial a présenté son deuxième rapport aux 1074e et 1075e séances de la Commission. Il a soumis, en même temps, un questionnaire énumérant certains points sur lesquels il désirait connaître les vues des membres de la Commission. La Commission a discuté globalement le rapport présenté par le Rapporteur spécial aux fins d'un premier examen d'ensemble, se réservant de revenir plus spécifiquement sur les différents points à sa vingt-troisième session. La discussion a eu lieu aux 1075e, 1076e, 1079e et 1080e séances. A la 1081e séance, le Rapporteur spécial a répondu, sur de nombreux points, aux questions soulevées au cours de la discussion et a résumé les conclusions essentielles ressortant de l'examen d'ensemble effectué par la Commission.

---

[74] Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-quatrième session, Annexes*, point 86 et 94 *b* de l'ordre du jour, doc. A/7746, par. 86 à 89.

[75] A l'alinéa *c* du paragraphe 4 du dispositif de la résolution 2400 (XXIII), l'Assemblée générale recommande à la Commission « de n'épargner aucun effort pour commencer, à sa prochaine session, l'étude, quant au fond, de la responsabilité des États en tenant compte des vues et des considérations indiquées dans les résolutions 1765 (XVII) et 1902 (XVIII) de l'Assemblée générale ».

70. En ce qui concerne les aspects de méthode, la Commission a trouvé utile que, du moins à un premier stade du travail, la présentation de chaque projet d'article soit précédée d'un exposé complet du raisonnement qui amène le Rapporteur spécial à proposer une certaine formule. ainsi que des données pratiques et théoriques sur lesquelles s'appuie l'argumentation suivie. La Commission s'est aussi déclarée d'accord en principe pour que soient d'abord traitées les questions plus générales, et que l'on passe ensuite, graduellement, du général au particulier. Cela n'exclut évidemment pas la possibilité que des règles d'un caractère très général figurent également dans le corps du projet, ainsi que ce fut le cas pour d'autres projets adoptés par la Commission. Le Rapporteur spécial a souligné, à ce propos, le caractère concret qu'ont les règles concernant la responsabilité, même lorsqu'elles sont très générales et que leur formulation peut de prime abord paraître abstraite. Conformément à l'opinion manifestée par certains membres de la Commission, le Rapporteur spécial a exprimé sa préférence pour l'application d'une méthode essentiellement inductive plutôt que pour la déduction de prémisses théoriques, chaque fois que la prise en considération de la pratique des États et de la jurisprudence permet de suivre une telle méthode. On sait, d'autre part, que les précédents offerts par la pratique et par la jurisprudence ne se répartissent pas d'une manière égale à l'égard des différents sujets : pour certains d'entre eux, ils se caractérisent par une grande richesse, tandis que sur d'autres ils sont plutôt rares. Le Rapporteur spécial a aussi rappelé qu'il a fallu souvent — et qu'il faudra également à l'avenir — tenir compte, en dépit du surcroît de travail que cela comporte, d'un nombre très considérable d'opinions doctrinales. Cela répond à la double exigence de reconnaître et d'harmoniser les conceptions suivies dans les différents systèmes juridiques et de déceler aussi parmi les tendances exprimées celles qui sont appuyées par la majorité des auteurs par rapport à celles qui sont plutôt l'expression d'un point de vue isolé.

71. La Commission a été d'accord pour reconnaître que le sujet de la responsabilité internationale des États était l'un de ceux où le développement progressif du droit pouvait avoir une place particulièrement importante, surtout en ce qui concerne la détermination du contenu et des degrés de la responsabilité. La place respective du développement progressif et de la codification de principes déjà admis ne peut néanmoins pas être la conséquence d'un plan préétabli : elle devra ressortir concrètement des solutions adoptées pragmatiquement par rapport aux divers points.

72. Quant à l'opportunité de faire précéder le projet par un article donnant des définitions ou par un article indiquant les sujets qui resteraient en dehors du projet, la Commission a admis qu'il valait mieux renvoyer toute décision à plus tard. Lorsque les solutions relatives aux différents points auront atteint un stade plus avancé, on se rendra mieux compte si de telles clauses préliminaires s'imposent ou non dans l'économie générale du projet.

73. A propos de la substance du rapport, certains membres de la Commission ont souligné qu'ils ne s'exprimaient qu'à titre provisoire sur certains points contenus dans le questionnaire présenté, une opinion plus définitive ne pouvant être émise que lorsqu'on sera en possession d'une partie plus étendue du projet. Mais la Commission a apprécié le fait que le Rapporteur spécial ait été amené à faire quelques ouvertures sur les solutions possibles de certains problèmes touchant au contenu de la responsabilité internationale, et cela déjà lors de la définition de la règle générale qui représente le point de départ et la base de tout le projet. Le Rapporteur spécial a aussi marqué sa préférence pour des solutions qui s'inspirent de l'idée du développement progressif. Les membres de la Commission ont surtout reconnu la nécessité d'éviter, pour la définition des règles générales initiales, des formules qui puissent préjuger les solutions à adopter plus tard, quand il s'agira précisément de déterminer le contenu et les degrés de la responsabilité. On s'est donc basé et on se basera, pour le moment, sur une notion générale de responsabilité internationale, désignant par ce terme l'ensemble des relations juridiques nouvelles auxquelles, dans les différentes hypothèses, un fait illicite international commis par un État peut donner naissance. De telles relations peuvent intervenir entre ledit État et l'État lésé dans ses propres droits, ou aussi entre ce même État et d'autres sujets du droit international, voire peut-être avec la communauté internationale dans son ensemble.

74. La Commission a aussi été d'accord pour reconnaître la nécessité d'adopter, en définissant la règle générale concernant le principe de la responsabilité pour faits internationalement illicites, une formule qui ne préjuge pas de l'existence d'une responsabilité pour faits licites. Certains membres de la Commission ont repris l'idée d'étudier également cet autre sujet et ont avancé la suggestion d'inclure, le cas échéant, dans le projet un article initial visant à indiquer les deux sources possibles de la responsabilité internationale. Le Rapporteur spécial a néanmoins fait valoir, avec le consentement de plusieurs membres de la Commission, l'opportunité de s'en tenir au critère déjà accepté, à savoir ne pas comprendre dans un seul et même projet deux matières qui, en dépit de certaines apparences et de certains caractères communs, restent nettement distinctes. Cela n'empêche naturellement pas la Commission, si elle le croit opportun, de mettre aussi à l'étude cette autre forme de responsabilité, qui est en réalité une garantie pour les risques de certaines activités licites. Elle pourra faire cela après la conclusion de l'étude sur la responsabilité pour faits illicites, ou même parallèlement, mais d'une façon séparée.

75. En ce qui concerne la responsabilité « indirecte » ou du fait d'autrui, la Commission, dans sa grande majorité, a reconnu l'existence de cette notion spéciale et la nécessité de lui faire une place dans l'ensemble du projet. Cela ne veut pas dire nécessairement qu'il faille déjà en tenir spécialement compte dans la définition de la règle générale de base sur la responsabilité pour faits illicites. Certains membres ont exprimé des doutes en ce qui concerne l'existence de cette notion en droit international.

76. En matière de terminologie, les membres de langue française de la Commission sont convenus avec le Rapporteur spécial qu'il est souhaitable d'utiliser l'expression « fait illicite international », ou bien son équivalent « fait

internationalement illicite ». Le mot « fait » évite en réalité les équivoques possibles du mot « acte », qui a une acception particulière en droit et qui est, en tout cas, moins apte à désigner l'hypothèse d'une omission aussi bien que celle d'une action. La majorité des membres de langue espagnole s'est exprimée en faveur de l'expression « *hecho ilícito internacional* ». En ce qui concerne le russe, la Commission fait confiance aux membres de cette langue pour le choix des termes qui peuvent le mieux rendre la même idée. Pour ce qui est de l'anglais, les membres de cette langue ont indiqué qu'ils préfèrent s'en tenir à l'expression « *internationally wrongful act* », le terme « fait » n'ayant pas un vrai équivalent en anglais, et l'adjectif « *wrongful* » étant préférable à l'adjectif « *illicit* ». La Commission a l'intention de poursuivre son travail sur la base de cette terminologie. L'adoption éventuelle de définitions au moment de la conclusion de l'examen du projet permettra de voir si des simplifications ultérieures peuvent être introduites.

77. La Commission a confirmé l'accord déjà intervenu lors de l'approbation du plan général d'ensemble pour l'étude du sujet quant à l'existence, dans tout fait internationalement illicite, tant d'un élément subjectif que d'un élément objectif. On reconnaît que ces deux éléments restent logiquement distincts, encore qu'ils soient indissolublement liés dans toute situation concrète. Pour indiquer l'aspect essentiel de l'élément subjectif — à savoir la présence d'un comportement positif ou « omissif » qui, en l'espèce, doit pouvoir être rattaché à l'État et apparaître donc comme une action ou omission de l'État lui-même —, la Commission a choisi, sur la suggestion de certains de ses membres, de parler d' « attribution » plutôt que d' « imputation », comme le font de nombreux auteurs. Cela permettra d'éviter les équivoques inhérentes aux notions d' « imputation » et d' « imputabilité », qui peuvent évoquer des notions toutes différentes dans certains droits pénaux internes. En même temps, la Commission a souligné que l'attribution d'une action ou d'une omission à l'État en tant que personne du droit international est une opération qui se place nécessairement sur le plan du droit international. Elle se distingue par là de celle qui peut avoir lieu parallèlement — mais non pas nécessairement — en droit interne. Cette précision apparaît à la Commission comme particulièrement importante en relation avec certaines hypothèses qui seront étudiées en détail dans le titre suivant du projet et qui concernent notamment les actes accomplis par des organes de l'État en dehors de leur compétence ou en violation du droit interne, les actes d'organes ou d'institutions publiques distincts de l'État, etc.

78. En ce qui concerne l'élément objectif, la Commission a été généralement d'accord pour reconnaître que la manière la plus appropriée de le définir est de parler de la violation d'une obligation internationale ou du manquement à une telle obligation. Cette idée, consacrée d'ailleurs par la jurisprudence et par la pratique, indique le mieux que l'essence d'un fait internationalement illicite, source de responsabilité, se trouve dans la circonstance que l'État n'a pas fait ce qu'il était internationalement tenu de faire ou a fait ce que, conformément au droit international, il ne devait pas faire.

79. Dans ce même contexte, plusieurs membres de la Commission ont marqué leur intérêt pour la notion d'abus de droit. La Commission reverra donc plus tard cette question et décidera alors s'il y a ou non lieu de réserver à l'abus de droit une place dans le projet. Mais en ce qui concerne la définition des conditions d'existence d'un fait internationalement illicite, on a reconnu que la mention du manquement à une obligation internationale était suffisante pour entendre aussi l'hypothèse où l'obligation en question serait précisément celle de ne pas exercer d'une manière abusive et déraisonnable certains de ses propres droits.

80. La Commission a aussi discuté de la distinction entre les cas où il apparaît que la conduite suivie par un organe de l'État est à elle seule suffisante pour réaliser pleinement un manquement à une obligation internationale, et les cas où un tel manquement ne vient en évidence que lorsque la conduite comme telle est suivie par un fait ou événement lié à elle sans toutefois y être compris. Certains membres de la Commission ont préféré réserver pour le moment leur position au sujet de cette distinction, tout en reconnaissant qu'elle mérite d'être approfondie lors d'un examen plus détaillé du rapport.

81. La Commission a examiné la question de l'existence d'un éventuel élément constitutif ultérieur du fait illicite international, qui serait constitué par ce que certains auteurs appellent l'élément du « dommage ». Toutefois, ayant surmonté quelques malentendus dus à des difficultés de traduction, la plupart des membres de la Commission ont reconnu que l'élément économique du dommage auquel certains auteurs se réfèrent n'est pas inhérent à la définition d'un fait internationalement illicite en tant que source de responsabilité, mais peut faire partie de la règle qui impose précisément aux États l'obligation de ne pas causer aux étrangers certains dommages. En ce qui concerne la détermination d'une condition indispensable pour constater l'existence d'un fait illicite international, on reconnaît qu'un préjudice (*injury*), qu'il soit matériel ou moral, est nécessairement inhérent, en droit international, à toute lésion d'un droit subjectif international d'un État. La notion du manquement à une obligation juridique internationale envers un autre État paraît donc suffisante à la Commission pour couvrir cet aspect, sans qu'il y ait besoin d'y ajouter un élément de plus. Le dommage économique éventuellement supporté par l'État lésé dans ses droits pourra être pris en considération notamment aux fins de la détermination du montant de la réparation, mais n'est pas une condition indispensable pour déterminer qu'un fait internationalement illicite a été commis.

82. Au sujet de ce que plusieurs auteurs appellent la « capacité » des États de commettre des faits internationalement illicites, ainsi que des limites éventuelles de cette « capacité » dans des circonstances déterminées, la Commission a été d'accord avec le Rapporteur spécial pour reconnaître qu'il ne s'agit là nullement d'une notion apparentée à la capacité de conclure des traités ou, plus en général, à la capacité d'agir internationalement. Ce que l'on veut indiquer, en réalité, c'est une aptitude physique à commettre certains faits, plutôt qu'une capacité juridique de les commettre. Certains membres de la Commis-

sion ont contesté l'opportunité de l'emploi du terme même de « capacité », qui peut engendrer des équivoques. Le Rapporteur spécial étudiera la possibilité d'utiliser une formule différente, et éventuellement négative plutôt que positive. En l'examinant, la Commission pourra décider aussi s'il convient de mentionner ou non l'existence possible de limites à la notion ici évoquée.

83. A la fin de la discussion du rapport, la Commission a vivement encouragé le Rapporteur spécial à poursuivre l'étude du sujet et la préparation du projet d'articles. Il a donc été entendu que le Rapporteur spécial englobera la partie qui a été examinée à la présente session, revisée à la lumière de la discussion qui a eu lieu, dans un troisième rapport, plus développé. Conformément au plan d'ensemble approuvé par la Commission et reproduit au paragraphe 91 du premier rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/217 et Add.1), ce nouveau rapport comprendra l'analyse détaillée des différentes conditions subjectives et objectives qui doivent être réunies pour qu'un fait internationalement illicite puisse être attribué à un État en tant que fait générateur d'une responsabilité internationale. La Commission espère pouvoir procéder à l'examen d'un tel rapport à sa vingt-troisième session.

CHAPITRE V

Autres décisions et conclusions de la Commission

A. — CÉLÉBRATION DU VINGT-CINQUIÈME ANNIVERSAIRE DE L'ORGANISATION DES NATIONS UNIES

84. Par une lettre du 23 mars 1970 (A/CN.4/231) adressée au Président de la Commission du droit international, le Secrétaire général a appelé son attention sur le texte de la résolution 2499 A (XXIV) de l'Assemblée générale, en date du 31 octobre 1969, relative à la célébration du vingt-cinquième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies, et plus particulièrement sur les paragraphes 17 et 18 du dispositif de ladite résolution. La Commission, désirant s'associer à cette célébration de la façon la plus constructive, a achevé sa première lecture de l'ensemble du projet d'articles sur les relations entre les États et les organisations internationales en vue de mener à bien sa tâche de codification et de développement progressif de l'ensemble du droit diplomatique et consulaire. En outre, comme il est indiqué plus loin, elle a adopté pour sa vingt-troisième session un programme de travail très complet, compte tenu de la nécessité d'achever le plus tôt possible l'examen des projets importants, conformément au paragraphe 18 de ladite résolution.

85. La Commission a décidé aussi de prier le Secrétaire général de charger le Service de l'information de préparer aussitôt que possible une nouvelle édition de la publication intitulée *La Commission du droit international et son œuvre* [76] et d'y incorporer un aperçu de l'évolution récente des travaux de la Commission, ainsi que les textes des nouveaux projets de la Commission et des conventions de codification récemment adoptées, telles que la Convention de Vienne sur le droit des traités et la Convention sur les missions spéciales.

B. — ORGANISATION DES TRAVAUX FUTURS

86. Pour faire progresser suffisamment ses travaux en 1971, conformément à la recommandation de l'Assemblée générale [résolution 2501 (XXIV), du 12 décembre 1969], la Commission demande pour 1971 une session de quatorze semaines. A cette session, elle a l'intention de terminer la seconde lecture du projet d'articles sur les relations entre les États et les organisations internationales, ainsi que la première lecture de l'ensemble du projet d'articles sur la succession d'États en matière de traités. Elle se propose aussi de commencer la discussion de la première série de projets d'articles sur la responsabilité des États. La Commission désire en outre consacrer un certain temps à l'examen de la succession d'États dans les matières autres que les traités et de la clause de la nation la plus favorisée, questions inscrites à son ordre du jour que la Commission n'a pas eu le temps d'examiner à sa présente session en raison de ses autres obligations. La Commission est convaincue que sa vingt-troisième session doit durer au moins quatorze semaines pour qu'elle soit en mesure de mener à bien le programme qui vient d'être esquissé.

C. — EXAMEN DU PROGRAMME DE TRAVAIL DE LA COMMISSION

87. A la présente session, le Secrétariat a présenté un document de travail préparatoire (A/CN.4/230) relatif à l'examen du programme de travail de la Commission, comme le lui avait demandé la Commission à sa vingt et unième session [77]. La Commission a confirmé son intention de mettre à jour en 1971 son programme de travail à long terme en tenant compte des recommandations de l'Assemblée générale et des besoins de la communauté internationale et en supprimant les sujets de la liste de 1949 qu'il n'y a plus lieu de traiter, et elle a demandé au Secrétaire général de lui soumettre à sa vingt-troisième session un nouveau document de travail devant lui servir de base pour choisir une liste de sujets qu'elle pourra inscrire à son programme de travail à long terme.

D. — QUESTION DES TRAITÉS CONCLUS ENTRE ÉTATS ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES OU ENTRE DEUX OU PLUSIEURS ORGANISATIONS INTERNATIONALES

88. Au paragraphe 5 du dispositif de sa résolution 2501 (XXIV), du 12 novembre 1969, l'Assemblée générale, sui-

[76] Publication des Nations Unies, numéro de vente : 67.V.4.

[77] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 244, doc. A/7610/Rev.1, par. 91.

vant en cela la recommandation formulée dans la résolution de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités relative à l'article 1er de la Convention de Vienne sur le droit des traités, a recommandé

à la Commission du droit international d'étudier, en consultation avec les principales organisations internationales, selon qu'elle le jugera approprié compte tenu de sa pratique, la question des traités conclus entre les États et les organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales, en tant que question importante.

89. La Commission a décidé d'inscrire cette question à son programme général et, à sa 1069e séance, elle a créé une sous-commission composée des treize membres suivants : M. Reuter (président), M. Alcívar, M. Castrén, M. El-Erian, M. Nagendra Singh, M. Ramangasoavina, M. Rosenne, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Thiam, M. Tsuruoka, M. Ustor et sir Humphrey Waldock. La Commission a chargé la Sous-Commission sur la question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales d'étudier les problèmes préliminaires que soulève l'étude de ce nouveau sujet. La Sous-Commission s'est réunie pendant la session de la Commission et a présenté à celle-ci un rapport (A/CN.4/L.155). A sa 1078e séance, la Commission a examiné le rapport de la Sous-Commission et l'a adopté avec quelques modifications mineures d'ordre rédactionnel. Le rapport de la Sous-Commission, tel qu'il a été adopté par la Commission, est ainsi conçu :

La Sous-Commission a pris acte des deux décisions prises par la Commission du droit international, à savoir que la Commission avait inscrit à son programme général la question des traités conclus entre États et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales et qu'elle avait institué la Sous-Commission pour préparer immédiatement le travail sur cette question.

Après en avoir discuté, elle a décidé de soumettre à la Commission les propositions suivantes :

1. La Commission demandera au Secrétaire général de préparer plusieurs documents à l'intention des membres de la Commission, à savoir :

i) Aussitôt que possible (de préférence pour le 1er janvier 1971) un document de travail contenant sur la matière une courte bibliographie, un historique de la question et une liste préliminaire des traités en cause publiés dans le *Recueil des Traités* des Nations Unies.

ii) Plus tard, en un ou plusieurs fascicules, un document qui contiendrait une bibliographie aussi complète que possible, un exposé de la pratique de l'Organisation des Nations Unies et des principales organisations internationales (traités entre l'ONU et les États, entre l'ONU et d'autres organisations internationales, problèmes rencontrés par l'ONU dans le cas où celle-ci a envisagé de devenir partie à une convention, statistiques, et notamment la liste complète des traités visés ci-dessus publiés dans le *Recueil des Traités* des Nations Unies, etc.). Le Secrétaire général pourrait, pour le moment et aux fins de cette étude, considérer comme principales organisations internationales celles qui ont été invitées à envoyer des observateurs à la Conférence de Vienne sur le droit des traités.

2. Le Président de la Sous-Commission soumettra aux membres de cette dernière, pour le 1er novembre 1970, un questionnaire, accompagné d'une introduction, concernant l'étendue du sujet et la manière de le traiter. Ceux-ci enverront, s'ils le désirent, une note consignant leurs réponses à ce questionnaire ainsi que toutes autres observations qu'ils désireraient présenter à la Sous-Commission, en principe pour le 1er février 1971. L'ensemble de ces réponses, précédé d'une introduction par le Président, sera distribué comme document de travail à la prochaine session de la Commission.

E. — Clause de la nation la plus favorisée

90. A la présente session de la Commission, M. Endre Ustor, rapporteur spécial, a présenté son deuxième rapport (A/CN.4/228 et Add.1) sur la clause de la nation la plus favorisée. Faute de temps, la Commission a renvoyé l'examen de la question à sa prochaine session.

F. — Préparation d'une nouvelle édition du « Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux »

91. Eu égard au très grand intérêt que présente ce document pour les rapporteurs spéciaux et pour ses propres travaux futurs sur plusieurs sujets de son programme, la Commission a décidé de demander au Secrétaire général de préparer une nouvelle édition, mise à jour, du document intitulé « Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux » (ST/LEG/7), publié en 1959.

G. — Relations avec la Cour internationale de Justice

92. A la 1068e séance, M. Gros, juge à la Cour internationale de Justice, a fait une déclaration devant la Commission. Après avoir souligné qu'à son avis le principe des contacts entre la Cour et la Commission, qui a été adopté à l'unanimité par la Cour trois ans auparavant, concerne essentiellement les problèmes juridiques présentant un intérêt commun pour les juges de la Cour et pour les membres de la Commission, il a traité de l'état actuel de la justice internationale.

H. — Coopération avec d'autres organismes

1. *Comité juridique consultatif africano-asiatique*

93. M. Nikolaï Ouchakov a présenté un rapport (A/CN.4/234) sur la onzième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique, qui s'est tenue à Accra du 19 au 29 janvier 1970, à laquelle il a assisté en qualité d'observateur de la Commission.

94. Le Comité juridique consultatif africano-asiatique était représenté à la Commission par M. N. Y. B. Adade, président de la onzième session de ce comité, qui a pris la parole devant la Commission à la 1074e séance. Il a signalé que, en prévision de l'examen par la Commission de la question de la succession d'États, le Comité avait inscrit cette question à son ordre du jour pour examen préliminaire à sa onzième session, afin de donner aux États

membres la possibilité de définir leurs positions sur la question. Malheureusement, le temps a manqué au Comité pour traiter cette question, mais il continuera à suivre les débats de la Commission sur ce sujet avec le plus vif intérêt. M. Adade a indiqué qu'à sa onzième session le Comité a examiné trois grandes questions : les droits des réfugiés, le droit des fleuves internationaux et les ventes internationales de marchandises. Faute de temps, le Comité n'a pu examiner la question du droit des transports maritimes internationaux. M. Adade a déclaré que tout était mis en œuvre pour augmenter le nombre des États membres du Comité. Ainsi, à la onzième session, le Nigéria a été admis comme membre et la République de Corée a été admise comme membre associé. Le Comité est particulièrement désireux d'attirer le plus grand nombre possible d'États africains francophones, car il n'en compte encore aucun parmi ses membres. Comme cet état de choses peut être dû en partie au fait que l'anglais est jusqu'ici la seule langue officielle utilisée lors de ses réunions, le Comité a l'intention d'adopter le français comme autre langue dès qu'il comptera parmi ses membres un nombre suffisant d'États francophones. On s'efforce aussi de convaincre certains États d'Afrique orientale de devenir membres du Comité.

95. La Commission, qui est invitée à titre permanent à envoyer un observateur aux sessions du Comité, a prié son président, M. T. O. Elias, d'assister à la prochaine session du Comité ou, s'il était empêché, de désigner un autre membre de la Commission pour le remplacer.

2. *Comité européen de coopération juridique*

96. Le Comité européen de coopération juridique était représenté par M. H. Golsong, directeur des affaires juridiques au Conseil de l'Europe, qui a pris la parole devant la Commission à la 1069e séance. Il a présenté à la Commission, pour information, un rapport qui a été distribué sous la cote ILC (XXII) Misc.1.

97. Dans sa déclaration, M. Golsong a souligné l'intérêt toujours grandissant que le Comité porte aux travaux de la Commission, comme le montrent les réunions spéciales organisées par le Comité pour examiner certains de ces travaux. Il a déclaré que le Comité suit avec une attention particulière les débats que la Commission consacre à la question des relations entre les États et les organisations internationales; sur certains aspects de cette question, l'optique des États membres du Comité diffère de celle de la Commission. M. Golsong a fait observer que le Comité a lui-même établi un rapport sur les privilèges et immunités des organisations internationales, qui a été communiqué à l'Organisation des Nations Unies et à la Commission. A propos des travaux récents du Comité, il a indiqué que l'Assemblée consultative du Conseil de l'Europe avait recommandé récemment que le Comité élabore un projet de traité sur la question de la pollution des fleuves internationaux. Il a ajouté qu'un projet de convention européenne sur l'immunité des États était presque terminé. En ce qui concerne la situation de la Convention européenne des droits de l'homme, il a signalé que le Comité s'était mis d'accord sur le fait que l'objectif le plus important était de parvenir à une identité complète des définitions entre cet instrument et les pactes des Nations Unies relatifs aux droits de l'homme, en ce sens que les normes de la Convention européenne devraient être alignées sur celles des pactes universels. Quant aux autres domaines, des propositions ont été faites en vue d'uniformiser l'interprétation des traités européens, de publier un précis de la pratique des États en matière de droit international public et d'appuyer une initiative visant à préparer un recueil unifié de traités internationaux. Le Comité a aussi établi des relations de travail étroites avec la Commission des Nations Unies pour le droit commercial international (CNUDCI), et un certain nombre d'instruments relevant du droit commercial sont, soit achevés, soit au dernier stade de leur élaboration; c'est ainsi qu'a été rédigé un projet de convention européenne sur la classification internationale des brevets, auquel sera consacrée une conférence diplomatique qui se tiendra à Strasbourg en 1971. Dernièrement, une Convention européenne sur la valeur internationale des jugements répressifs a été ouverte à la signature à La Haye; cette convention porte sur la reconnaissance et l'exécution des jugements répressifs rendus à l'étranger, et elle sera complétée par un autre instrument sur le règlement des conflits de juridiction en matière pénale et sur la transmission des poursuites pénales. Au nombre des questions que le Comité envisage d'étudier lors de ses travaux futurs, M. Golsong a mentionné le problème de la piraterie, que le Comité se propose d'examiner sous la rubrique générale de la juridiction en matière de délits commis hors du territoire national et auquel l'un de ses projets de convention concernant les émissions radiophoniques pourrait fort bien se rattacher. M. Golsong a parlé aussi de la protection des membres des missions diplomatiques et des missions consulaires contre les actes de violence et du règlement judiciaire des différends internationaux.

98. La Commission a été informée que la prochaine session du Comité, auprès duquel elle est invitée à titre permanent à envoyer un observateur, se tiendrait à Strasbourg en novembre 1970. La Commission a prié son président, M. T. O. Elias, d'assister à la session ou, s'il était empêché, de désigner un autre membre de la Commission pour le remplacer.

3. *Comité juridique interaméricain*

99. Le Comité juridique interaméricain était représenté par M. José Joaquin Caicedo Castilla, qui a pris la parole devant la Commission à sa 1064e séance.

100. Il a attiré l'attention sur l'entrée en vigueur du Protocole de réforme de la Charte de l'Organisation des États américains (OEA), dite Charte de Bogota [78], qui a été adopté par la Troisième Conférence interaméricaine extraordinaire, réunie à Buenos Aires [79]. Ce protocole a eu pour effet de rendre plus souple le mécanisme juridique de l'Organisation, car, sur les deux organes juridiques qui

[78] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 119, p. 49.

[79] *OEA Documents officiels*, OEA/Ser.A/2/Add., Washington (D.C.), Union panaméricaine, 1967, p. 97 à 146.

existaient antérieurement, la Charte révisée n'a conservé que le Comité juridique interaméricain. Se référant à ce propos à l'opinion de certains commentateurs selon laquelle l'OEA ne traitera plus que de questions économiques et financières, M. Caicedo Castilla a souligné que des règles juridiques telles que la règle de la non-intervention continuent à servir de base au système interaméricain. De plus, plusieurs projets de conventions juridiques sont en cours d'examen par l'OEA, par exemple le projet de convention sur les droits de l'homme, élaboré à la fin de 1969 par une conférence interaméricaine spécialisée tenue à San José (Costa Rica).

101. Au sujet des travaux du Comité en 1969, M. Caicedo Castilla a mentionné le rapport très détaillé que le Comité a soumis à la première Assemblée générale de l'OEA et qui portait sur les réalisations passées et les travaux futurs du Comité [80], ainsi que les décisions adoptées quant aux sociétés internationales dont les capitaux appartiennent aux États et quant aux violations des engagements internationaux de maintien du statu quo. En ce qui concerne la première question, les conclusions adoptées demandent notamment que ces sociétés soient créées par voie de traités contenant les statuts de la société et spécifiant le droit applicable aux activités de la société. En outre, ces sociétés doivent jouir de la personnalité juridique extraterritoriale et de certains privilèges et immunités. Des dispositions doivent aussi prévoir que tous les différends feront l'objet d'un règlement judiciaire. En ce qui concerne la seconde question, qui s'est posée à propos de l'article XXXVII (Engagements) de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), le Comité a conclu qu'il était à la fois utile et nécessaire de donner au système du maintien du statu quo une nouvelle formule juridique; que la définition des engagements internationaux de maintien du statu quo figurant dans cet article est acceptable; que la clause de sauvegarde devrait être supprimée parce qu'en pratique les expressions « dans toute la mesure possible », « des raisons impérieuses » et « des raisons d'ordre juridique » permettent aux pays développés de ne pas respecter l'engagement essentiel et d'agir comme ils l'entendent; que la recommandation A.II.1 de la première session de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement devrait être reprise dans un protocole pour revêtir le caractère d'une obligation juridique; et que lorsqu'un pays développé se propose de modifier les droits qu'il impose sur les produits auxquels s'applique un engagement de maintien du statu quo, notification de son intention doit être donnée aux autres parties contractantes, et plus spécialement à celles qu'intéressent les produits dont il s'agit.

102. Parmi les sujets que le Comité doit examiner à sa prochaine session, M. Caicedo Castilla a mentionné les projets de conventions relatives aux chèques et lettres de change négociés sur le plan international; le système de paix interaméricain, en vue d'assurer l'unanimité en ce qui concerne le Traité américain de règlement pacifique (Pacte de Bogota), de 1948, qui n'a été ratifié que par quatorze États; le statut juridique des guérilleros étrangers sur le territoire des États membres; le traitement des investissements étrangers; et la révision et la modernisation de diverses conventions interaméricaines. A cet égard, le Comité a l'intention d'examiner la situation en ce qui concerne non moins de soixante-quatre instruments. Certains sont aujourd'hui dépassés par suite de l'évolution de la situation, comme les traités relatifs aux brevets et à l'aviation civile. En particulier, la Convention sur les traités, signée à La Havane le 20 février 1928, est aujourd'hui périmée en raison de l'appui régional accordé à la Convention de Vienne sur le droit des traités (1969), qui a été signée par non moins de seize États d'Amérique latine. En outre, d'autres conventions n'ont été ratifiées que par quelques États américains, et il est par conséquent nécessaire de les réviser.

103. La Commission a été informée que la session de 1970 du Comité, auprès duquel elle est invitée à titre permanent à envoyer un observateur, se tiendrait à Rio de Janeiro du 16 juin au 15 septembre. La Commission a prié son président, M. T. O. Elias, d'assister à la session du Comité ou, s'il était empêché, de désigner un autre membre de la Commission pour le remplacer.

I. — Date et lieu de la vingt-troisième session

104. La Commission a décidé de tenir sa prochaine session à l'Office des Nations Unies, à Genève, du 26 avril au 30 juillet 1971.

J. — Représentation a la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale

105. La Commission a décidé qu'elle serait représentée à la vingt-cinquième session de l'Assemblée générale par son président, M. T. O. Elias.

K. — Séminaire de droit international

106. En application de la résolution 2501 (XXIV) de l'Assemblée générale, du 12 novembre 1969, l'Office des Nations Unies à Genève a organisé, au cours de la vingt-deuxième session de la Commission, une sixième session du Séminaire de droit international destiné à des étudiants avancés de cette discipline et à de jeunes fonctionnaires d'administrations nationales dont les tâches comprennent habituellement l'examen de questions de droit international. Afin d'associer le Séminaire à l'hommage rendu par la Commission à la mémoire de Gilberto Amado, cette sixième session a reçu le nom de « session Gilberto Amado ».

107. Le Séminaire a tenu, entre le 25 mai et le 12 juin 1970, douze réunions, consacrées à des conférences suivies de débats. Vingt-quatre étudiants venant de pays différents y ont participé; ils ont également assisté pendant cette période aux séances de la Commission et ont eu la possibilité de bénéficier des facilités offertes par la Bibliothèque du Palais des Nations. Les conférences ont été faites par neuf membres de la Commission (M. Bartoš, M. Castañeda, M. El-Erian, M. Ramangasoavina, M.

[80] *Ibid.*, OEA/Ser.I/VI.1, Washington (D.C.), doc. CIJ-99.

Reuter, M. Rosenne, M. Ruda, sir Humphrey Waldock et M. Ustor), un professeur de l'Université de Genève (M. Virally) et un membre du Secrétariat (M. Raton, administrateur hors classe au cabinet du Directeur général de l'Office des Nations Unies à Genève). Elles ont porté sur divers sujets se rattachant aux travaux de la Commission du droit international, passés ou présents, notamment la Convention sur les missions spéciales, la question des missions permanentes auprès des organisations internationales, la clause de la nation la plus favorisée, la succession en matière de traités, la limite extérieure du plateau continental, et les aspects juridiques récents de la question du fond des mers. D'autres conférences ont porté sur le rôle de la coutume en droit international, la Commission du droit international et le vingt-cinquième anniversaire de l'Organisation des Nations Unies, l'affaire de la Barcelona Traction, Light and Power Co. Ltd et l'arrêt de la Cour internationale de Justice du 5 février 1970, ainsi que sur les principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États.

108. Le Séminaire n'a occasionné aucune dépense à l'Organisation des Nations Unies, celle-ci ne contribuant pas aux frais de voyage et de subsistance des participants. Les Gouvernements du Danemark, de la Finlande, d'Israël, de la Norvège, des Pays-Bas, de la République fédérale d'Allemagne et de la Suède ont offert des bourses à des participants venant de pays en voie de développement. Treize candidats ont été choisis comme bénéficiaires de ces bourses. Quatre boursiers de l'Institut des Nations Unies pour la formation et la recherche (UNITAR) ont également été admis au Séminaire, mais deux n'ont pu participer à la session. L'octroi de bourses permet d'améliorer de façon notable la répartition géographique des étudiants et de faire venir de pays éloignés des candidats méritants qui, pour des raisons uniquement pécuniaires, ne pourraient autrement participer à la session. Le nombre plus élevé de boursiers à la sixième session a été dû notamment au fait qu'une bourse du Gouvernement des Pays-Bas non employée à la cinquième session a pu être transférée sur le budget des bourses de la présente session et à l'utilisation du reliquat de diverses bourses des sessions précédentes. Si l'on désire maintenir une participation importante de ressortissants de pays en voie de développement, il est non seulement indispensable qu'on puisse compter sur la générosité renouvelée des gouvernements précités, mais encore souhaitables qu'une ou deux autres bourses soient offertes pour la prochaine session.

109. L'expérience acquise au cours des six sessions prouve qu'il serait bon que la langue espagnole devienne langue de travail du Séminaire au même titre que l'anglais et le français. Il est nécessaire en outre que les participants puissent disposer librement d'une documentation suffisante relative aux travaux de la Commission, notamment des rapports, annuaires et autres documents imprimés de la Commission, de façon qu'ils puissent tirer le maximum de profit de leur participation au Séminaire.

110. La Commission a exprimé sa satisfaction, en particulier à M. Raton, pour la manière dont le Séminaire a été organisé, le niveau élevé du débat et les résultats obtenus. La Commission a recommandé que des séminaires continuent d'être organisés conjointement avec ses sessions.

L. — Index des documents de la Commission

111. La Bibliothèque de l'Office des Nations Unies à Genève a publié et distribué l'Index par matières (ST/GENEVA/LIB/SER.B/Ref.2) des principaux documents de la Commission publiés de 1949 à 1969, dont il est question au paragraphe 110 du rapport de la Commission sur sa vingt et unième session [81].

---

[81] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 246, doc. A/7610/Rev.1.

RÉPERTOIRE DES DOCUMENTS MENTIONNÉS DANS LE PRÉSENT VOLUME

NOTE. — Le présent répertoire contient les documents de l'ONU mentionnés dans le texte par leur cote et dont la référence n'est pas donnée en note de bas de page.

Cotes	*Titres*	*Observations et références*
A/5409	Problèmes juridiques posés par l'exploitation et l'utilisation des fleuves internationaux : rapport du Secrétaire général (résumé des textes législatifs et des dispositions de traités)	Miméographié. Pour le texte intégral des textes législatifs et dispositions de traités, voir publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.4.
A/7240	Question des méthodes d'établissement des faits. — Liste de spécialistes du droit et d'autres domaines élaborée en exécution de la résolution 2329 (XXII) de l'Assemblée générale : note du Secrétaire général	Miméographié.
A/7631	Missions permanentes auprès de l'Organisation des Nations Unies : rapport du Secrétaire général	*Idem.*
A/7751	Question des méthodes d'établissement des faits. — Liste révisée de spécialistes du droit et d'autres domaines élaborée en exécution de la résolution 2329 (XXII) de l'Assemblée générale : note du Secrétaire général	Édition définitive - offset.
A/CN.4/19	Réponses des gouvernements aux questionnaires de la Commission du droit international	Miméographié.
A/CN.4/165	Responsabilité des États. — Résumé des débats dans divers organes des Nations Unies et des décisions qui y ont fait suite : document de travail préparé par le Secrétariat	*Annuaire de la Commission du droit international, 1964* vol. II, p. 131.
A/CN.4/169	Résumé des décisions rendues par des tribunaux internationaux en matière de responsabilité des États, préparé par le Secrétariat	*Ibid.*, p. 139.
A/CN.4/202	Premier rapport sur la succession d'États et de gouvernements en matière de traités, par sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial	*Ibid., 1968*, vol. II, p. 88.
A/CN.4/204	Premier rapport sur la succession d'États et les droits et obligations découlant de sources autres que les traités, par M. Mohammed Bedjaoui, rapporteur spécial	*Ibid.*, p. 96.
A/CN.4/208	Responsabilité des États. — Supplément, préparé par le Secrétariat, au « Résumé des décisions rendues par des tribunaux internationaux en matière de responsabilité des États »	*Ibid., 1969*, vol. II, p. 103.
A/CN.4/209	*Idem.* — Propositions faites devant divers organes des Nations Unies et décisions prises par ces organes touchant la question de la responsabilité des États : supplément, préparé par le Secrétariat, au document A/CN.4/165	*Ibid.*, p. 117.
A/CN.4/214 et Add.1 et 2	Succession d'États et de gouvernements. — Deuxième rapport sur la succession en matière de traités, par sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial	*Ibid.*, p. 45.
A/CN.4/216/Rev.1	*Idem.* — Deuxième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités, par M. Mohammed Bedjaoui, rapporteur spécial — Les droits acquis économiques et financiers et la succession d'États	*Ibid.*, p. 70.
A/CN.4/217 et Add.1	Premier rapport sur la responsabilité des États, par M. Roberto Ago, rapporteur spécial — Historique de l'œuvre accomplie jusqu'ici en ce qui concerne la codification du sujet de la responsabilité internationale des États	*Ibid.*, p. 129.
A/CN.4/224 et Add.1	Troisième rapport sur la succession en matière de traités, par sir Humphrey Waldock, rapporteur spécial	Reproduit dans le présent volume, p. 27.

Cotes	*Titres*	*Observations et références*
A/CN.4/225	La succession d'États aux traités multilatéraux : septième étude établie par le Secrétariat	*Idem*, p. 67.
A/CN.4/226	Troisième rapport sur la succession dans les matières autres que les traités, par M. Mohammed Bedjaoui, rapporteur spécial - Projet d'articles sur la succession aux biens publics, accompagné de commentaires	*Idem*, p. 143.
A/CN.4/227 et Add.1 et 2	Cinquième rapport sur les relations entre les États et les organisations internationales, par M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial	*Idem*, p. 1.
A/CN.4/228 et Add.1	Deuxième rapport sur la clause de la nation la plus favorisée, par M. Endre Ustor, rapporteur spécial	*Idem*, p. 213.
A/CN.4/229	La succession d'États en matière de traités bilatéraux : étude établie par le Secrétariat	*Idem*, p. 111.
A/CN.4/230	Examen du programme de travail de la Commission et des questions dont l'inscription au programme de travail a été recommandée ou proposée : document de travail établi par le Secrétariat	*Idem*, p. 265.
A/CN.4/231	Lettre, en date du 23 mars 1970, adressée par le Secrétaire général au Président de la Commission du droit international	Miméographié.
A/CN.4/232	Supplément, préparé par le Secrétariat, au « Résumé des décisions des tribunaux internationaux concernant la succession d'États »	Reproduit dans le présent volume, p. 183.
A/CN.4/233	Deuxième rapport sur la responsabilité des États, par M. Roberto Ago, rapporteur spécial - L'origine de la responsabilité internationale	*Idem*, p. 189.
A/CN.4/234	Rapport sur les travaux de la onzième session du Comité juridique consultatif africano-asiatique, par M. Nikolaï A. Ouchakov, observateur de la Commission	*Idem*, p. 261.
A/CN.4/235	Lettre, en date du 14 mai 1970, adressée au Président de la Commission du droit international par le Président du Conseil de sécurité	Voir ci-dessus p. 291 (A/8010/Rev.1, par. 11).
A/CN.4/236	Lettre, en date du 12 juin 1970, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président de la Commission du droit international	*Idem*, p. 292.
A/CN.4/L.151	Relations entre les États et les organisations internationales. — Délégations temporaires d'observation et conférences non réunies par les organisations internationales : document de travail préparé par M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial	Miméographié.
A/CN.4/L.155	Traités conclus entre États et organisations internationales ou entre plusieurs organisations internationales : rapport de la Sous-Commission sur la question des traités conclus entre États et organisations internationales	Voir ci-dessus p. 331 (A/8010/Rev.1, par. 89).
ST/GENEVA/LIB/SER.B/Ref.2	Commission du droit international - Index par matières des documents, 1949-1969	Office des Nations Unies à Genève, Bibliothèque, Listes de références, n° 2, Genève, 1970.
ST/LEG/7	Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux	Miméographié.

RÉPERTOIRE DES DOCUMENTS DE LA VINGT-DEUXIÈME SESSION NON REPRODUITS DANS LE PRÉSENT VOLUME

Cotes	*Titres*	*Observations et références*
A/CN.4/221 [et Corr.1] et Add.1	Relations entre les États et les organisations internationales. — Observations d'États Membres concernant le projet provisoire de vingt et un articles sur les représentants d'États auprès des organisations internationales adopté par la Commission à sa vingtième session	Miméographié.
A/CN.4/222	Ordre du jour provisoire	Miméographié. Pour l'ordre du jour adopté, voir ci-dessus p. 291 (A/8010/Rev.1, par. 9).
A/CN.4/223	Nomination à des sièges devenus vacants après élection : note du Secrétariat	Miméographié.
A/CN.4/223/Add.1	*Idem* : additif (liste de candidats)	*Idem.*
A/CN.4/231	Lettre, en date du 23 mars 1970, adressée par le Secrétaire général au Président de la Commission du droit international	*Idem.*
A/CN.4/235	Lettre, en date du 14 mai 1970, adressée au Présidentde la Commission du droit international par le Président du Conseil de sécurité	Voir ci-dessus p. 291 (A/8010 Rev.1, par. 11).
A/CN.4/236	Lettre, en date du 12 juin 1970, adressée au Président du Conseil de sécurité par le Président de la Commission du droit international	*Idem*, p. 292.
A/CN.4/237	Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-deuxième session	Reproduit en tant que document A/8010/Rev.1 (ci-dessus p. 289).
A/CN.4/L.150 et Add.1, 2 [et Corr.1], 3 à 5, 6 [et Corr.1], 7 et 8	Relations entre les États et les organisations internationales. — Projet d'articles sur les représentants d'États auprès des organisations internationales (troisième et quatrième parties) : texte des articles 0 et 51 à 83 adopté par le Comité de rédaction	Miméographié.
A/CN.4/L.151	*Idem.* — Délégations temporaires d'observation et conférences non réunies par les organisations internationales : document de travail préparé par M. Abdullah El-Erian, rapporteur spécial	*Idem.*
A/CN.4/L.152 et Add.1	*Idem.* — Projet d'articles sur les représentants d'États auprès des organisations internationales (troisième et quatrième parties) : texte des articles 55 (par. 2), 57 *bis* et 61B adopté en deuxième lecture par le Comité de rédaction	*Idem.*
A/CN.4/L.153	*Idem* (troisième partie) : texte de l'article 57 *bis* adopté en troisième lecture par le Comité de rédaction	*Idem.*
A/CN.4/L.154	Incidences financières d'une prolongation de quatre semaines de la session ordinaire de la Commission du droit international en 1971 : note du Secrétaire général	*Idem.*
A/CN.4/L.155	Traités conclus entre États et organisations internationales ou entre plusieurs organisations internationales : rapport de la Sous-Commission sur la question des traités conclus entre États et organisations internationales	Voir ci-dessus p. 331 (A/8010/ Rev.1, par. 89).
A/CN.4/L.156 à L.160	Projet de rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-deuxième session	Miméographié. Pour le texte définitif, voir A/8010/Rev.1 (ci-dessus p. 289).
A/CN.4/SR.1042 à SR.1086	Comptes rendus analytiques provisoires des 1042e à 1086e séances de la Commission	Miméographié. Pour le texte définitif, voir vol. I.

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre librairie ou adressez-vous à: Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Printed in France
71-25767 — April 1972 — 900

Price : $ U.S. 7.00
(or equivalent in other currencies)

United Nations publication
Sales No. : F.71.V.7