

MUTATIONS POLITIQUES ET TRAITÉS : LE CAS DE LA CHINE

par

Suzanne BASTID

I. — Bien qu'en 1961 l'Assemblée générale ait recommandé à la Commission du droit international d'inscrire sur la liste de ses travaux prioritaires la question de la succession d'Etats et de gouvernements, la Commission a décidé en 1963 de se limiter à l'étude de la succession d'Etats, la succession de gouvernements ne devant être pour le moment considérée que dans la mesure où cela serait nécessaire pour compléter l'étude sur la succession d'Etats. Le libellé même des sujets examinés par la Commission a été modifié en conséquence en 1968.

Les aspects propres de la succession de gouvernements ont cependant été évoqués par certains membres de la sous-commission, présidée par M. Manfred Lachs, qui devait présenter des suggestions touchant la délimitation des travaux de la Commission (1), suggestions qui ont été finalement retenues. Dans un document préparatoire M. Erik Castren relevait notamment : « D'une manière générale un nouveau gouvernement peut, conformément au droit international, se prévaloir de droits découlant d'actes internationaux du gouvernement précédent et il est en revanche tenu de respecter les traités conclus au nom de cet Etat, ainsi que l'ensemble de ses engagements internationaux. Des difficultés surgissent toutefois lorsqu'un gouvernement a eu recours à des moyens inconstitutionnels pour s'emparer du pouvoir, et notamment pendant une insurrection ou une guerre civile, lorsqu'il peut y avoir plusieurs gouvernements à la fois, et aussi à la fin d'une période exceptionnelle de cette nature » (2).

(1) *Annuaire C.D.I.*, 1963, t. II, p. 308.

(2) *Eod. loc.*, p. 301.

Lord Mac Nair a signalé des cas dans lesquels le principe du respect des traités conclus par un gouvernement précédent peut être remis en cause : rupture des relations diplomatiques alors que l'exécution du traité suppose leur maintien, cas d'une insurrection suivant qu'il y a ou non reconnaissance des insurgés, etc. (3).

Se pose également le cas du « gouvernement fantoche » créé par la puissance occupante et qui reste soumis à l'autorité de l'ennemi. Dans les travaux préparatoires à ceux de la Commission du droit international, le Secrétariat des Nations Unies a relevé des décisions judiciaires internes qui concernent cette situation (4). Krystina Marek cite un jugement de la Cour criminelle d'Heraklion, en Crète, datant de 1945, qui marque très nettement qu'un « gouvernement fantoche » ne peut être l'organe d'un Etat occupé car il n'est pas un gouvernement constitutionnel établi conformément aux règles, ni un gouvernement *de facto*, faute d'une base révolutionnaire comme le soutien de l'armée ou du peuple (5). Le « gouvernement fantoche » n'est au fond qu'un organe de l'occupant et il ne peut engager l'Etat par des accords avec les puissances étrangères (6).

II. — Si cette conséquence est généralement admise, l'identification du « gouvernement fantoche » peut être discutée. Lemkin use de cette qualification pour désigner le gouvernement de Vichy (7). Cependant, les autorités françaises ont continué à être en relations diplomatiques avec de nombreux pays. Le 5 juin 1941 le secrétaire d'Etat Hull exposait que les Etats-Unis avaient maintenu « full and friendly diplomatic relations with the French Government at Vichy » et le 19 janvier 1943 Clement Attlee déclarait à la Chambre des Communes que le Gouvernement britannique avait reconnu l'avantage du maintien de ces relations. Ce n'est qu'après la décision prise par Vichy le 9 novembre 1942 de la rupture des relations que le Président Roosevelt a qualifié de

(3) *The Law of treaties*, 1961, p. 668.

(4) *Annuaire C.D.I.*, 1963, t. II, pp. 180 et s. Ces précédents concernent notamment la République sociale italienne et la situation de l'Autriche incorporée dans l'Allemagne nationale-socialiste.

(5) *Identity and Continuity of States in Public International Law*, 1968, p. 114.

(6) Ténékidès, « La nature juridique des Gouvernements institués par l'occupant en Grèce suivant la jurisprudence hellénique », *R.G.D.I.P.*, 1947, p. 123.

(7) *Axis rule in occupied Europe*, p. 11.

« puppet » de Hitler le gouvernement présidé par Laval (8). Cependant, certains pays ont maintenu jusqu'en 1944 leur représentation.

III. — La France libre a travaillé sans relâche à se faire reconnaître sur le plan international une compétence analogue à celle des gouvernements en exil et à contester la validité des actes internationaux accomplis par Vichy. Cette position a été prise notamment dans les télégrammes d'avril 1943 adressés par le général Giraud et le général de Gaulle pour exprimer la volonté des Français libres de ne pas « tenir pour effective » la notification de retrait de la Société des Nations faite le 19 avril 1941 par le Gouvernement de Vichy « sans que le peuple français privé de l'exercice de sa souveraineté ait été à même, par l'organe de représentants légitimes, de se prononcer sur la position de la France vis-à-vis de la Société des Nations ». « Cette notification faite sous la pression étrangère ne peut avoir d'effet. »

Il faut cependant noter que la Commission de contrôle a hésité à se prononcer sur la situation juridique ; elle a finalement décidé de maintenir la France sur la liste des Etats membres sans lui fixer de contribution. En septembre 1944, elle a fini par admettre que la notification du retrait était « invalid » le G.P.R.F. ayant abrogé tous les actes du Gouvernement de Vichy (9).

Par contre, c'est sur la base même des termes du télégramme relatif au retrait de la S.D.N., envoyé par Darlan en 1941, que le Directeur du B.I.T. a soutenu et fait admettre en juillet 1943 que la France « comme Etat » restait membre de l'O.I.T. En décembre 1943 le C.F.L.N. était appelé à désigner un représentant au Conseil d'administration, ce qui impliquait alors une reconnaissance de la France libre comme autorité habilitée à agir pour le compte de la France.

On peut aussi relever que le Gouvernement provisoire de la République française a fait connaître en octobre 1944 à la S.D.N. qu'il considérait comme nulles et non avenues des dénonciations de conventions effectuées par Vichy (10).

L'affaire de la Convention de Tokyo du 9 mai 1941 par laquelle le Gouvernement de Vichy avait cédé au Siam, sur la médiation du Japon, d'importants territoires dans la péninsule indochinoise est bien connue.

(8) Whiteman, *Digest of international law*, t. 2, pp. 354 et s.

(9) V.Y. Ghebali, *La France en guerre et les Organisations internationales*, pp. 154 et 184.

(10) V.Y. Ghebali, *op. cit.*, p. 185.

Le Conseil de Défense de l'Empire, le 17 mars 1941, faisait connaître à tous les gouvernements représentés à Londres que « le Gouvernement de Vichy n'est pas en mesure d'exercer les attributions de la souveraineté française... les mesures qu'il prend en collaboration avec l'envahisseur ne sont ni libres ni légales et ne peuvent pas par conséquent être considérées comme engageant le peuple français ». Le 8 décembre 1943, le Commissaire aux Colonies, M. René Plevén déclarait : « La France répudie solennellement tous les actes et tous les abandons qui ont pu être consentis au mépris de ses droits et de ses intérêts ».

L'accord de règlement franco-siamois signé à Washington le 17 novembre 1946, dont le préambule mentionne qu'il a pris en considération « les points de vue exprimés par les gouvernements américain et britannique », dispose dans l'article 1^{er} : « La Convention de Tokyo du 9 mai 1941, précédemment répudiée par le Gouvernement français, est annulée et le *statu quo* antérieur à cette Convention est rétabli ». « En conséquence les territoires indochinois, objet de cette Convention, sont transférés aux autorités françaises... ».

Les termes mêmes de cet Accord et des documents qui l'accompagnent marquent clairement que les parties, et les Gouvernements américain et britannique, ont reconnu que la Convention de 1941 ne liait pas la France (11).

Le professeur Charles Rousseau a relevé dans une note sous l'arrêt Suarez (S. 1945, 1, 29) que l'on aurait pu songer à mettre en cause la convention d'armistice de 1940 elle-même en retenant exclusivement le défaut de compétence interne de l'organe de conclusion.

IV. — Ainsi la position prise par l'U.R.S.S., en 1917, à l'égard des traités antérieurs, ne constitue pas un cas unique et isolé bien que le problème se soit alors posé sur une vaste échelle, puisqu'il s'agissait non seulement des traités conclus pendant la période de février au 25 octobre 1917 par « le Gouvernement des propriétaires fonciers et des capitalistes », mais aussi des traités conclus par la Russie tsariste. Le Professeur Krylov a exposé très clairement les étapes des initiatives soviétiques et aussi l'essentiel des discussions intervenues lors de la reconnaissance *de jure* par le Royaume-Uni, qui estimait que tous les traités tsaristes, à l'exception de ceux dont

(11) S. Bastid, « La Commission de conciliation franco-siamoise », *Mélanges Georges Scelle*, t. I, p. 6.

le terme avait expiré, étaient *ipso facto* en vigueur (12). L'éminent juriste soviétique rappelle que finalement chaque traité a été considéré à part par les deux Parties pour décider de son sort : ainsi quatre traités bilatéraux et douze conventions multilatérales ont été reconnues comme valables dans les rapports entre les deux Parties. Les cas dans lesquels le Gouvernement soviétique a déclaré l'annulation dépendent du contenu du traité : contradiction avec le régime interne de la Russie soviétique, traités pouvant restreindre les droits de tout peuple à une existence libre et indépendante, etc... Par contre les traités de frontière ont été en principe maintenus.

Ces rappels montrent que divers motifs ont été invoqués, s'agissant des traités, pour apporter des restrictions au principe de l'identité de l'Etat en cas de mutation politique.

*
**

V. — La situation de la République populaire de Chine s'est présentée, à cet égard, de façon très particulière. Au lendemain de la capitulation japonaise, la guerre civile s'est développée en Chine entre les nationalistes et Tchang Kai Chek, opposés depuis 1926 aux communistes sous la direction de Mao Tsé Toung. C'est le gouvernement de Tchang Kai Chek qui a agi pour le compte de l'Etat chinois dans les rapports avec les Etats-Unis et leurs alliés, participé notamment à la Conférence de San Francisco et assuré la représentation de la Chine aux Nations Unies. Mais dès avril 1947 la situation de Tchang Kai Chek s'aggrave et, après certaines tentatives de négociation, Mao Tsé Toung proclame la République populaire chinoise le 1^{er} octobre 1949. Celle-ci est immédiatement reconnue par l'U.R.S.S. qui rompt ses relations avec les nationalistes. Tchang Kai Chek se rend en avion avec la plupart des membres du gouvernement nationaliste à Formose, où sont concentrés plusieurs centaines de milliers d'hommes. Désormais son autorité ne s'étendra qu'à cette île, aux Pescadores et à quelques îles côtières, mais la reconquête de la Chine continentale reste son objectif. Pendant plus de vingt ans c'est ce gouvernement qui sera représenté dans les Organisations internationales de la famille des Nations Unies et avec lequel la plupart des Etats auront des relations diplomatiques tandis que la République populaire de Chine, exerçant son autorité sur la Chine continentale, contestait le droit

(12) « La valeur pour l'U.R.S.S. des traités internationaux conclus avant 1917 », *Mélanges Gidel*, pp. 401 et s.

de la délégation nationaliste de représenter la Chine. Outre les pays socialistes, certains Etats, dont le Royaume-Uni, établissaient des relations diplomatiques avec Pékin. Le 27 janvier 1964 la France décidait l'échange d'ambassadeurs. Le 10 février le gouvernement nationaliste prenait l'initiative de la rupture. Le tournant décisif a été réalisé par la résolution de l'Assemblée générale du 25 octobre 1971. Cette résolution adoptée par 76 voix contre 35 et 17 abstentions, non seulement reconnaît que les représentants de Pékin sont les seuls représentants légitimes de la Chine à l'O.N.U. et que la République populaire de Chine est un des cinq membres permanents du Conseil de sécurité, mais décide en outre « l'expulsion immédiate des représentants de Tchang Kai Chek du siège qu'ils occupent illégalement à l'O.N.U. et dans tous les organismes qui s'y rattachent ».

L'emploi des termes « légitimes », « illégalement » mérite de retenir l'attention : un organe international apprécie par référence à des concepts juridiques le titre d'autorités politiques à désigner les représentants d'un Etat membre.

Par des procédures diverses la même opération a été réalisée dans les institutions spécialisées.

Ainsi, des autorités politiques en ont remplacé d'autres dans de nombreuses Organisations internationales, cependant ces dernières ont continué à exercer les fonctions d'Etat sur le territoire où, en fait, elles assuraient l'autorité depuis 1949, tout en conservant des relations diplomatiques avec un certain nombre de puissances. Les conséquences de cette situation au regard du droit conventionnel ont posé de multiples problèmes.

VI. — Le sort des traités passés par le gouvernement chinois antérieurement au 1^{er} octobre 1949 a fait l'objet de l'article 55 de la Charte du Conseil consultatif politique du peuple chinois adoptée le 29 septembre 1949 :

« Le gouvernement central populaire de la République populaire de Chine examinera les traités et les accords conclus par le gouvernement du Kuomintang avec les gouvernements étrangers, et, selon leur teneur, les reconnaîtra, les dénoncera, les révisera ou les renouvellera. » (13)

Cette disposition a été invoquée dans une déclaration de Chou En Lai, ministre des Affaires étrangères de la République populaire de Chine, le 13 juillet 1952, à propos des Conventions de Genève qui avaient été signées le 12 août 1949, au nom de la Chine. Cette

(13) *Notes et études documentaires*, 6 décembre 1949, n° 1240, p. 13.

déclaration adressée au Conseil fédéral pour communication aux Parties aux conventions, indique que le gouvernement central populaire a décidé de reconnaître ces conventions tout en y faisant certaines réserves. Le 28 décembre 1956 la République populaire de Chine a déposé ses instruments de ratification (14). L'article 55, adopté en 1949, ne concernait que les accords conclus avant l'instauration de la République populaire de Chine. La demande adressée le 18 novembre 1949 par M. Chou En Lai au président de l'Assemblée générale et au Secrétaire général pour les prier de refuser tout droit « aux représentants du groupe du Kuomintang » de représenter la Chine et de les exclure de l'Assemblée, visait les autorités établies à Formose. Elle n'a pas été accueillie en dépit des efforts du délégué soviétique. La guerre de Corée, la politique des Etats-Unis, l'utilisation de la tactique de la « question importante » devaient tout en laissant subsister le débat rituel sur la représentation de la Chine rendre son issue traditionnellement défavorable jusqu'au retournement de la position américaine en 1971 à la suite du voyage du président Nixon à Pékin.

VII. — Si durant cette longue période les autorités de la République populaire ont parfois manifesté une hostilité de principe aux Nations Unies, cette position a été épisodique, mais, par contre, Pékin a toujours affirmé sa volonté de se dissocier totalement de ce qui pouvait être fait aux Nations Unies par la République de Chine, qualifiée de « clique de Tchang Kai Chek », et d'en affirmer l'illégalité (15). A cet égard la déclaration du ministre des Affaires étrangères de la République populaire de Chine du 20 août 1971 doit être soulignée. Elle est intervenue au moment où les Etats-Unis venaient de demander la représentation de la République populaire, tout en s'efforçant d'obtenir que la « République de Chine ne soit pas privée de sa représentation ».

Cette déclaration s'oppose à la théorie des « deux Chines », en invoquant le fait que Taïwan est une partie inaliénable du territoire chinois, que l'occupation armée par les Etats-Unis ne saurait causer un changement quant à la souveraineté de la République populaire sur Taïwan, que la « clique de Tchang Kai Chek vomie depuis longtemps par le peuple chinois, arrive à traîner une existence pénible à Taïwan sous la protection armée des Etats-Unis », que l'usurpation du siège aux Nations Unies est une « ingérence

(14) *Nations Unies, Rec. des Traités*, vol. 260, pp. 439, 441, 442 et 445. Cf. *Annuaire C.D.I.*, 1968, vol. II, p. 45.

(15) Hungdah Chiu, « Communist China's attitude toward the U.N. », *A.J. I.L.*, 1968, p. 30.

brutale dans les affaires intérieures de la Chine » de la part du Gouvernement américain et qu'il en est de même de la prétention à un règlement pacifique du problème par les Nations Unies.

Cette Déclaration rappelle que de nombreux pays membres de l'O.N.U. « ont connu des changements de régime, y compris des changements de nom de l'Etat, sans cependant que soit mis en cause leur siège aux Nations Unies. La restitution à la République populaire de Chine de ses droits légitimes doit être une simple opération de procédure ».

La position de Pékin est donc fondée sur la base même du régime à Taïwan qui ne subsisterait que grâce à la force militaire étrangère. *Mutatis mutandis* le raisonnement se rapproche de celui qui a été appliqué au cours de la deuxième guerre mondiale aux « gouvernements fantoches ». Cependant le gouvernement en question a été pendant plus de vingt ans représenté aux Nations Unies, il a, par sa ratification, rendue possible l'entrée en vigueur des révisions de la Charte ; il a, de diverses manières, participé aux traités dont le Secrétaire général des Nations Unies est dépositaire. Il a même conclu des accords avec l'Organisation. En fonction de ces actes juridiques, d'un point de vue formel, la Chine est mentionnée dans les publications officielles des Nations Unies : *Recueil des traités*, Etat des signatures, ratifications, adhésions aux traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire. La résolution de l'Assemblée générale du 25 octobre 1971 a donc soulevé, s'agissant des traités passés au nom de la Chine des questions multiples. Dans une allocution, prononcée en avril 1972 devant l'American Society of international law, le Conseiller juridique de l'Organisation y a fait allusion.

VIII. — Après des consultations entre le Secrétariat et la mission permanente de la République populaire le Secrétaire général des Nations Unies a adressé le 25 janvier 1972 au représentant permanent de la République populaire une note à laquelle était jointe la liste des traités multilatéraux pour lesquels il remplit les fonctions de dépositaire. Dans une première partie de la liste étaient mentionnés les traités des Nations Unies et les traités de la Société des Nations amendés par des Protocoles de l'Assemblée générale. La seconde partie énumérait les traités de la Société des Nations qui n'avaient pas été amendés. La publication consacrée aux signatures, ratifications, accessions, etc., à la date du 31 décembre 1970, était annexée.

Cette note se terminait par le paragraphe suivant : « Le Secrétaire général désirerait être informé par une lettre signée du chef de

l'Etat, du chef du gouvernement ou du ministre des Affaires étrangères de la République populaire de Chine, ou par une lettre adressée en vertu de pleins pouvoirs de l'une des autorités mentionnées, de sa position au sujet des actions concernant les traités compris dans la liste ci-jointe qui ont été prises après le 1^{er} octobre 1949 ». Cette communication sans se référer à l'article 55 de la Charte du Conseil consultatif populaire peut être comprise comme impliquant l'application de ce texte pour les actes antérieurs au 1^{er} octobre 1949. Pour la période postérieure le Conseiller juridique disait dans l'allocution précitée : « Nous reconnaissons que la République populaire ne peut automatiquement être considérée comme liée par les obligations assumées par le régime rival bien que nous espérons qu'elle estime opportun maintenant qu'elle siège à l'Organisation de prendre en charge ces obligations par le moyen approprié y compris l'accession aux traités ».

La liste de traités distingue les traités auxquels la Chine est devenue Partie avant le 1^{er} octobre 1949, ceux auxquels ratification, acceptation, adhésion ont été déposés par la « République de Chine » après le 1^{er} octobre 1949, ceux qui ont été signés après le 1^{er} octobre 1949 mais ne sont pas ratifiés, ceux enfin qui sont ouverts à la participation de la Chine.

IX. — Le ministre des Affaires étrangères a adressé le 25 septembre 1972 une réponse au Secrétaire général. Cette réponse confirme la position contenue dans l'article 55 : la République populaire ne se considère pas comme liée *ipso facto* par les traités conclus par les gouvernements antérieurs. Cependant une nette distinction est faite parmi les traités multilatéraux. Pour ceux « que le défunt gouvernement chinois a signés ou ratifiés ou auxquels il a adhéré avant l'établissement du gouvernement de la République populaire de Chine », celui-ci « en examinera la teneur avant de décider à la lumière des circonstances s'ils devraient ou non être reconnus ».

On notera la différence de rédaction avec l'article 55 : il semble qu'en cas de « reconnaissance » les effets du traité soient considérés comme s'appliquant dès la date de l'engagement initial sans qu'une procédure du droit des traités ait à intervenir. Cependant, la situation peut en fait rester obscure si le gouvernement chinois tarde à prendre position. Des problèmes délicats se poseraient si de cette position dépend le nombre des Parties requis pour que le traité reste en vigueur. Par contre, poursuit la note chinoise, « à compter du 1^{er} octobre 1949, jour de la fondation de la République populaire de Chine, la clique de Tchang Kai Chek n'a aucun droit

de représenter la Chine. Les signature et ratification de tout traité multilatéral, en usurpant le nom de la « Chine » sont toutes illégales et dénuées de tout effet. Mon gouvernement étudiera ces traités multilatéraux avant de décider, à la lumière des circonstances, s'il conviendrait ou non d'y adhérer ». Ainsi pour toutes les procédures postérieures au 1^{er} octobre 1949 une position radicale, et en apparence très simple, est prise : la République populaire de Chine n'admet aucun effet à son égard de ce qui a été fait par la République de Chine. Cependant, elle se réserve la faculté d'adhésion.

X. — La liste des traités auxquels la Chine est devenue Partie avant le 1^{er} octobre 1949 comprend la Charte des Nations Unies, le Statut de la Cour internationale de Justice, la Constitution de l'O.M.S. (16). Il est clair que pour ces textes la « reconnaissance » résulte du fait de la prétention, finalement reconnue, du gouvernement de la République populaire à exercer ses droits « légitimes » de représentation. Par contre, la déclaration d'acceptation de la juridiction obligatoire de la Cour datant du 26 octobre 1946 devrait, pour être opposable à Pékin, faire l'objet — semble-t-il — d'une « reconnaissance » explicite et il devrait en être de même pour les diverses conventions, mentionnées dans cette liste, concernant les stupéfiants, la traite des femmes et des enfants, la suppression de la circulation et du trafic des publications obscènes, etc., ainsi que les protocoles qui les ont amendées. Une situation analogue se présente pour les traités de la Société des Nations, énoncés à part, auxquels la Chine est devenue Partie avant le 1^{er} octobre 1949 : conventions de La Haye de 1930 concernant certains problèmes de nationalité, convention de 1923 relative à la simplification de formalités douanières.

Quant aux conventions auxquelles la République de Chine est devenue Partie postérieurement au 1^{er} octobre 1949, la liste jointe à la note du Secrétaire général contient vingt références, qu'il y ait eu ratification, acceptation ou adhésion. Un examen un peu attentif de cette liste permet de constater que la situation de la République populaire de Chine par rapport à ces instruments est plus complexe que la réponse du 25 septembre 1972 ne le laisserait supposer. Pour certains d'entre eux, si le gouvernement de Pékin le juge opportun, une adhésion est juridiquement possible. Il en est ainsi de certaines conventions de codification, de la convention

(16) Cette liste mentionne également la Constitution de l'Organisation internationale des Réfugiés, mais en signalant que cette organisation a cessé d'exister.

sur la prévention et la répression du crime de génocide, de la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, de la convention sur la nationalité de la femme mariée, etc. On notera que les textes relatifs à l'esclavage qui datent de 1953 et 1956 amendent la convention de 1926. On peut penser que si la République populaire décidait d'y adhérer ceci vaudrait implicitement reconnaissance de cette convention qui, elle, a été ratifiée le 22 avril 1937.

La même liste mentionne les amendements à la Charte, ratifiés par la République de Chine les 2 août 1965 et 8 juillet 1966, les amendements à la Constitution de l'O.M.S., acceptés les 25 avril 1960 et 19 janvier 1971. A leur égard il faut constater que la République populaire n'a pas mis en doute que ces amendements étaient incorporés dans ces deux Constitutions au moment où elle a été en mesure de se faire représenter dans ces deux Organisations. Il n'a pas été question d'une « adhésion », procédure non prévue pour des amendements, et qui aurait posé pratiquement des difficultés considérables. Le comportement à cet égard de la République populaire correspond à l'idée que la constitution d'une Organisation internationale s'applique telle qu'elle est en vigueur, à tous les Etats qui y sont admis ou qui s'y font représenter (17).

Il faut noter que l'U.R.S.S. et les démocraties populaires avaient protesté contre la mention de la Chine dans le protocole d'entrée en vigueur des amendements de la Charte établi par le Secrétaire général en déclarant que leurs gouvernements ne reconnaissent à aucune autre autorité que la République populaire de Chine le droit de représenter la Chine. Cependant, le Secrétaire général a relevé à ce propos dans la note insérée au recueil « Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire » que les missions permanentes de ces Etats ont toutefois pris note de la position adoptée à cet égard par le gouvernement de la République populaire de Chine, lequel a indiqué qu'il ne ferait pas objection à ce que les amendements concernant les articles pertinents de la Charte soient introduits avant même que soit réglée la question de la représentation de la Chine (18). La ratification des amendements à la Charte donnée par la République de Chine, ratification qui était à l'époque considérée comme répondant

(17) Un autre problème concerne les modifications coutumières au texte de la Charte. Mais il faut relever que depuis 1947 les règlements prévoient une acceptation des « obligations de la Charte » pour devenir « membre » et non plus un « instrument d'adhésion ». Cf. S. Bastid, *Mélanges Ganshof van der Meersch*, t. I, p. 111. C'est le droit actuellement en vigueur qui s'applique.

(18) *Etat au 31 décembre 1969 des signatures, etc.*, p. 24, n. 2.

à l'exigence de la ratification par la Chine, a donc produit des effets définitifs à l'égard de la République populaire, sans que celle-ci estime nécessaire d'établir un autre instrument juridique.

Il en a été de même pour les amendements à la Constitution de l'O.M.S. Ainsi la situation juridique résultant des actes accomplis par le Gouvernement de la République de Chine n'est pas contestée par la République populaire.

XI. — Une situation complexe se présente pour les conventions relatives aux stupéfiants. Des listes jointes à la note du Secrétaire général des Nations Unies il apparaît qu'au 1^{er} octobre 1949 la Chine était Partie aux conventions antérieures à la seconde guerre mondiale et au protocole d'amendement du 11 décembre 1946. Postérieurement au 1^{er} octobre 1949, le protocole du 23 juin 1953 a été ratifié par la Chine le 25 mai 1954 et la convention unique sur les stupéfiants du 30 mai 1961 a été ratifiée le 30 mars 1969.

Dans sa communication du 27 avril 1972 le conseiller juridique relevait que le gouvernement de la République populaire avait fait connaître qu'il considérait comme de nul effet la ratification de la convention de 1961.

Lors de la 25^e session de la Commission des stupéfiants en février 1973, la Chine — qui ne fait pas partie de cette commission du Conseil économique et social — a été invitée à siéger comme observateur ce qu'elle a effectivement accepté. Par ailleurs en mai 1973 lors de l'examen devant le Comité social du rapport de l'organe international de contrôle des stupéfiants, le directeur de celui-ci a indiqué que l'organe avait établi des contacts directs avec la Chine et qu'il espérait qu'une collaboration étroite pourrait bientôt s'instaurer avec les autorités de ce pays.

Parmi les conventions multilatérales à propos desquelles la République de Chine avait pris position il faut mentionner la convention relative à l'Organisation maritime consultative internationale acceptée le 1^{er} juillet 1958, ainsi que les amendements aux articles 17, 18 et 28 acceptés les 31 janvier et 27 juillet 1966. En mars 1973 la République populaire de Chine a donné son acceptation, appliquant pratiquement la procédure annoncée dans la note du 25 septembre 1972.

Il convient de mentionner le cas de l'accord international sur le sucre de 1968, signé au nom de la Chine le 16 décembre 1968 et ratifié le 8 septembre 1969. L'Organisation internationale du sucre n'est pas une institution spécialisée. Ainsi les résolutions de l'Assemblée générale relatives à la représentation de la Chine sont

sans effet à son égard (19). Une décision de l'Organisation du sucre concernant la représentation de la Chine ne suffirait pas à régler la situation. En effet le tonnage de base d'exportation a été fixé en fonction de la situation de Taïwan et non de la Chine continentale et le fonctionnement de l'accord serait affecté si ce tonnage devait être appliqué à cette dernière. Ainsi il y aurait lieu en tout état de cause pour le Conseil d'établir avec le gouvernement de Pékin les « conditions » visées à l'article 64 de l'Accord relatif à l'adhésion.

Il convient d'ailleurs de noter que si Pékin décide « d'adhérer », le sort de la République de Chine en tant que pays exportateur poserait des problèmes difficiles pour le Conseil, qui est appelé à délibérer dans le cas de retrait volontaire comme dans celui d'exclusion pour manquement aux obligations imposées par l'accord, manquement entravant « sérieusement » le fonctionnement de l'accord. La situation spéciale de la Chine comme partie est d'ailleurs exprimée dans l'accord lui-même qui use de la formule « Chine (Taïwan) » (art. 40), marquant ainsi que c'est bien la situation sucrière de l'île qui est prise en considération.

XII. — Pour vingt-trois autres traités énumérés par le Secrétaire général, seule la signature a été donnée après le 1^{er} octobre 1949. Celle-ci ne devrait pas produire à l'égard de Pékin les effets limités admis dans la pratique internationale et reconnus dans la convention de Vienne. Enfin une dernière liste énumère 40 conventions à propos desquelles aucune action n'a été entreprise jusqu'à présent et aucun problème particulier ne surgit à leur sujet.

Si la position de la République populaire de Chine est fixée en principe s'agissant des traités dont le Secrétaire général est dépositaire, elle risque de laisser les autres Parties dans l'incertitude sur la place qu'elle entend occuper dans le système conventionnel. Le même problème se pose aussi pour les conventions dont le Secrétaire général n'est pas dépositaire : tout dépend ici encore de la décision prise par le Gouvernement de Pékin. A vrai dire on conçoit que le réexamen systématique du droit conventionnel puisse soulever de difficiles questions pour les autorités chinoises.

XIII. — La Résolution du 25 octobre 1971 posait au Secrétaire général en sa qualité de dépositaire chargé en outre par la Charte de l'enregistrement des traités des problèmes assez difficiles : la

(19) La Résolution 396 (V) recommande que l'attitude de l'Assemblée générale concernant la représentation d'un Etat membre soit prise en considération dans les institutions spécialisées. La Résolution 2758 (XXVI) concerne expressément tous les organismes qui se rattachent aux Nations Unies.

prise de position de l'Assemblée générale sur l'illégalité de la présence aux Nations Unies des autorités de Taïwan devait-elle affecter la présentation des documents officiels où étaient mentionnés des actes de ces autorités en tant que représentant de la Chine ? Après un examen attentif du problème il a été décidé de maintenir pour les actes antérieurs au 25 octobre 1971 la dénomination « Chine » en donnant en note des indications sur la nouvelle situation juridique. Dans l'avenir, la République de Chine pourrait être mentionnée comme Partie à un accord dont l'enregistrement serait demandé par l'autre contractant, mais sans que cette mention implique une reconnaissance des autorités de Taïwan par les Nations Unies et sans que celles-ci puissent demander elles-mêmes l'enregistrement puisque l'Assemblée générale les a déclarées « illégales ». L'« état » établi pour 1972 des traités multilatéraux tient compte de la situation nouvelle.

XIV. — Par rapport à Taïwan qui conserve des autorités politiques propres exerçant leurs compétences sur l'île et ses dépendances le problème des obligations résultant des traités conclus antérieurement à la résolution de l'Assemblée générale a des aspects multiples suivant qu'il s'agit de traités bilatéraux ou multilatéraux, suivant la position prise par les partenaires par rapport à la République populaire de Chine et par les autorités de Taïwan à cette occasion. Il n'est pas exclu que celles-ci s'emploient à affirmer l'individualité de l'île et son aptitude à mener ses propres relations diplomatiques actives et indépendantes. Dans ce cas la revendication à son profit du bénéfice des traités passés avant 1971 pourrait être un élément de cette politique et les autres Etats pourraient considérer que le maintien du régime conventionnel par rapport à Taïwan présenterait l'avantage d'éviter un vide, notamment pour certains traités multilatéraux qui ont pour objet de favoriser le commerce international *lato sensu*. Certains observateurs récents insistent sur des manifestations d'une telle orientation et minimisent la portée de la résolution de l'Assemblée générale (20). La nature des rapports entre Taïwan et les différents Etats mériterait une analyse cas par cas et on ne manquerait pas d'y relever ces relations singulières dont la vie internationale a fourni maints exemples dans ces dernières années (21).

(20) Cf. Albertini (G.), « Que va faire la République de Chine (Taïwan) ? » Est-Ouest. Paris, 16-31 mars 1972, reproduit dans *Problèmes politiques et sociaux*, 29 juin 1973, p. 23.

(21) Sur les rapports avec les Japonais, *Problèmes politiques cit.*, p. 184.

XV. — Il est cependant une catégorie de traités dont le sort ne fait pas de doute : il s'agit des accords bilatéraux conclus entre les Nations Unies, le F.I.S.E., le P.A.M. et la République de Chine. Leur caducité est certaine (22) mais la base juridique de celle-ci pourrait être discutée. Il ne paraît guère possible de se référer au changement de circonstances, alors que celui-ci résulte d'une décision de l'Organisation, prévisible depuis plusieurs années. On serait tenté d'introduire la notion de « fait du prince » ; un traité conclu avec les Nations Unies serait comparable à un contrat administratif dans lequel un des partenaires possède des pouvoirs exorbitants. Dans l'espèce il n'est pas douteux que la République de Chine s'était liée en vue d'une action des Nations Unies à Formose. L'Assemblée générale en décidant d'écarter la thèse des deux Chines a admis que les autorités nationalistes n'avaient pas de titre légitime sur le plan international et il semble bien que ce soit cette décision qui a entraîné la caducité des accords. Cette affaire permet d'entrevoir ce que pourraient être les conséquences d'un contrôle international des investitures que certains auteurs ont parfois préconisé.

XVI. — Le cas de la Chine, comme aussi d'autres situations qui ont été évoquées, montrent que la notion de continuité de l'Etat ne s'adapte pas à tous les problèmes issus, pour les traités, des mutations politiques. Il est même assez frappant de constater que le Conseiller juridique des Nations Unies a reconnu sans hésitation qu'il ne pouvait y avoir obligations incombant automatiquement du fait des traités conclus par le « gouvernement rival ». Deux particularités doivent être relevées dans le cas de la Chine, d'une part, la décision de l'Assemblée générale touchant l'autorité légalement compétente pour agir au nom de l'Etat, d'autre part, le sort particulier réservé aux traités-constitutions. Il y a sans doute là des éléments qui devraient être pris en considération si l'on veut tenter de systématiser le droit de la succession de gouvernements.

(22) On doit cependant noter que deux accords passés par la Banque mondiale avant le 26 octobre 1971 ont été classés et inscrits au répertoire le 16 décembre 1971.