

# Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités

Vienne, Autriche  
Première session  
4 avril – 6 mai 1977

Document:-  
**A/CONF.80/C.1/SR.12**

## **12<sup>e</sup> séance de la Commission plénière**

Extrait du volume I des *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités (Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière)*

simplifier le titre de l'article 7, mais il constate qu'en l'occurrence simplification n'est pas synonyme de clarification. Le titre proposé fait double emploi avec le contenu de l'article, si bien que la délégation ivoirienne préfère le titre proposé par la Commission du droit international.

36. Quant à l'amendement de la Malaisie, il contient les trois idées dont s'inspire l'article rédigé par la Commission du droit international, mais il ne porte que sur la forme et devrait par conséquent être transmis au Comité de rédaction.

37. L'amendement cubain implique une distinction entre diverses catégories de succession, en fonction du processus historique et politique d'accession à l'indépendance. En raison des difficultés que cette distinction ne manquerait pas de susciter dans la pratique, la délégation ivoirienne éprouve quelques réserves à l'égard de cet amendement.

38. L'amendement des Etats-Unis d'Amérique porte à la fois sur le titre et sur le contenu de l'article 7. En ce qui concerne le titre, M. Doh fait observer qu'il convient de se référer au principe de la non-rétroactivité puisque ce principe est déjà consacré dans la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il n'a pas d'objection contre le corps de l'article, et en particulier contre l'alinéa *a*, mais il craint que le terme « situation », qui figure à l'alinéa *b*, ne soit difficile à interpréter. Il se demande comment on pourrait déterminer la situation d'un Etat successeur au regard d'un traité auquel il ne serait pas partie. Cette notion de situation comporte un élément de subjectivité qui risque d'engendrer de graves difficultés. C'est pourquoi le représentant de la Côte d'Ivoire propose de renvoyer l'amendement des Etats-Unis au Comité de rédaction.

39. En conclusion, M. Doh accorde sa préférence au texte proposé par la Commission du droit international, quoique cette disposition ne réalise pas un équilibre parfait entre le principe de la table rase et celui de la continuité juridique.

40. Le PRÉSIDENT signale que la Commission est déjà en retard sur le programme de travail qu'elle s'est fixé et invite les représentants qui prendront dorénavant la parole sur l'article 7 à être aussi brefs que possible. Il leur rappelle qu'ils pourront exprimer leurs vues de façon plus détaillée lors des réunions officieuses qui précéderont le vote sur cette disposition. Il indique que dix orateurs souhaitent encore formuler des observations sur l'article 7.

41. M. YANGO (Philippines), prenant la parole pour une motion d'ordre, rappelle qu'une proposition a été faite en vue de constituer un groupe de travail chargé d'examiner l'article 7 et que cette proposition a été appuyée par un certain nombre de délégations. Compte tenu des circonstances et sauf le respect qu'il doit aux orateurs qui n'ont pas encore exprimé leur point de vue sur l'article 7, il propose au Président de clôturer le débat sur l'article à l'examen.

42. Après avoir donné lecture de l'article 24 du règlement intérieur (A/CONF.80/8), le PRÉSIDENT demande si des délégations sont opposées à la clôture du débat.

43. Sir Ian SINCLAIR (Royaume-Uni) dit qu'il comprend les préoccupations du représentant des Philippines,

mais que le débat en cours est si important qu'il est trop tôt pour le clôturer. Au lieu de cela, il propose de clôturer la liste des orateurs.

44. M. HELNERS (Suède) est du même avis. Il ajoute qu'il ne serait guère équitable d'empêcher une dizaine de délégations de s'exprimer. Il hésiterait même à limiter désormais le temps de parole.

45. Le PRÉSIDENT donne lecture de l'article 21 du règlement intérieur, relatif à la clôture de la liste des orateurs, et demande au représentant des Philippines s'il consent à l'application de cette disposition.

46. M. YANGO (Philippines) y consent, compte tenu des opinions exprimées par les représentants opposés à la clôture du débat et du désir officieusement exprimé entre-temps par d'autres délégations de prendre la parole.

47. M. AMLIE (Norvège) signale qu'il est d'usage, avant de lire la liste des orateurs et de la déclarer close, d'inviter les délégations qui voudraient le faire, à s'inscrire<sup>1</sup>.

48. M. TODOROV (Bulgarie), prenant la parole pour une motion d'ordre, dit qu'il est temps de lever la séance pour permettre à la Conférence de se réunir comme prévu. Afin d'éviter une décision hâtive sur le sort du débat consacré à l'article 7, il demande l'ajournement de la séance conformément à l'article 25 du règlement intérieur.

49. Le PRÉSIDENT déclare qu'en l'absence d'objections il ajournera la séance.

*Il en est ainsi décidé.*

*La séance est levée à 12 h 40.*

## 12<sup>e</sup> SÉANCE

*Jeudi 14 avril 1977, à 15 h 40*

*Président : M. RIAD (Egypte)*

**Examen de la question de la succession d'Etats en matière de traités, conformément aux résolutions 3496 (XXX) et 31/18 adoptées par l'Assemblée générale le 15 décembre 1975 et le 24 novembre 1976**

[Point 11 de l'ordre du jour] (*suite*)

ARTICLE 7 (Non-rétroactivité des présents articles) [*suite*]<sup>1</sup>

1. M. MUPENDA (Zaïre) dit que l'article 7 du projet crée quelques problèmes pour la délégation zaïroise. De l'avis de celle-ci, il n'est pas opportun d'inscrire dans la future convention le principe de la non-rétroactivité, qui est un principe général de droit, déjà consacré par l'ar-

<sup>1</sup> Pour les propositions d'amendements à l'article 7, voir 9<sup>e</sup> séance, note 4.

ticle 28 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. La délégation zaïroise partage le point de vue de certains membres de la Commission du droit international qui ont estimé, au paragraphe 2 du commentaire sur l'article 7, que cet article « risquait de donner l'impression fautive que le projet d'articles était sans grand rapport avec les intérêts actuels de beaucoup d'Etats et que le texte de l'article avait une portée trop générale et trop floue » (A/CONF.80/4, p. 24).

2. La Commission doit certes légiférer pour l'avenir; mais les traités sont aussi signés pour être appliqués et, dans son application, la future convention intéressera essentiellement les Etats nouvellement indépendants; les cas de séparation ou d'annexion de territoires sont de plus en plus rares et les pays non autonomes encore, très peu nombreux. A quoi bon alors conclure une convention qui ne serait appliquée que par quelques Etats? De l'avis de la délégation zaïroise, l'article 7, déjà privé de son sens par les dispositions de l'article 22 qui rétablit la rétroactivité pour les Etats nouvellement indépendants, devrait être supprimé, à moins qu'il ne soit possible de trouver une formule autorisant une certaine rétroactivité pour ces Etats.

3. Parmi les amendements soumis, celui de Cuba (A/CONF.80/C.1/L.10) et celui des Etats-Unis d'Amérique (A/CONF.80/C.1/L.16) ont retenu l'attention de la délégation zaïroise. Celle-ci souscrit dans une large mesure aux idées qui sous-tendent l'amendement de Cuba, mais, comme d'autres représentants l'ont signalé, cet amendement non seulement maintient le principe de la rétroactivité mais pourrait, du fait de sa rédaction, poser plus de problèmes qu'il n'en résoudrait pour les Etats nouvellement indépendants. En revanche, l'amendement des Etats-Unis d'Amérique pourrait, à condition que le texte de l'alinéa *b* soit quelque peu précisé, résoudre le problème de la succession pour les Etats nouvellement indépendants.

4. M. Mupenda ajoute, pour terminer, qu'il serait utile que l'Expert consultant puisse préciser dans quelles limites temporelles un Etat est considéré comme étant nouvellement indépendant.

5. Sir Francis VALLAT (Expert consultant) dit que l'expression « Etat nouvellement indépendant » a fait l'objet d'une définition provisoire à l'alinéa *f* du paragraphe 1 de l'article 2. Aussi longtemps que la convention sera applicable, rétroactivement ou de toute autre façon, tout Etat répondant à cette définition sera considéré comme nouvellement indépendant.

6. M. PANCARCI (Turquie) dit qu'à son avis la Commission devrait surtout codifier les principes et les règles du droit international coutumier qui régissent la succession d'Etats en matière de traités. La question de la succession constitue un aspect particulier du droit des traités et c'est pourquoi la Commission du droit international a suivi de près la Convention de Vienne sur le droit des traités et lui a emprunté telles quelles certaines expressions et clauses. Le principe de la non-rétroactivité, principe fondamental du droit international coutumier, a été confirmé par l'article 28 de la Convention de Vienne. La délégation turque estime, comme la Commission du droit international et l'Expert consultant, qu'au nombre

des dispositions générales du projet de convention à l'étude devrait figurer aussi une clause de non-rétroactivité, dont la présence permettrait d'éviter toute incertitude quant à la limite du champ d'application de la convention dans le temps.

7. M. Pancarci invite instamment la Commission à laisser de côté les considérations d'ordre politique et à faire prévaloir les intérêts de la communauté internationale sur les intérêts nationaux, afin de ne pas faillir à sa mission. Aussi bien le texte de la Commission du droit international que les discussions dont il a fait l'objet ont pris en considération essentiellement les intérêts des Etats nouvellement indépendants. Mais l'ère de la décolonisation est en train de s'achever et le monde entre dans l'ère de l'unification des nations à l'échelle régionale. C'est pourquoi la Commission devrait agir avec objectivité dans l'intérêt des générations futures et prêter attention, dans la future convention, à l'unification des Etats.

8. En ce qui concerne les amendements, celui que propose la RRS de Biélorussie (A/CONF.80/C.1/L.1) est plutôt long, pour le titre d'un article, et plutôt court du point de vue du libellé de celui-ci; il conviendrait de garder le titre proposé par la Commission du droit international qui reflète mieux la teneur de l'article. L'amendement proposé par la Malaisie (A/CONF.80/C.1/L.7), qui est d'ordre rédactionnel, est plus clair que le texte du projet. Le document de travail que le Royaume-Uni a présenté sur la question (A/CONF.80/C.1/L.9) exige un examen plus approfondi. En ce qui concerne l'amendement de Cuba, la Turquie, premier pays à avoir livré un combat acharné pour son indépendance, appuie sans réserve les luttes de libération des peuples dépendants; la délégation turque voit toutefois difficilement comment une telle clause, de caractère très général, pourrait trouver place dans un texte purement juridique. M. Pancarci ne croit pas que cet amendement profiterait aux Etats nouvellement indépendants. Quant à l'amendement des Etats-Unis d'Amérique, il est rédigé en termes très généraux et modifie profondément le principe de la non-rétroactivité, inscrit dans le droit international contemporain.

9. La délégation turque est en faveur du projet d'article 7; on pourrait en améliorer la forme sans toutefois toucher au fond. Les dispositions de l'article 7 sont parfaitement conformes au principe de la « table rase ».

10. M. GILCHRIST (Australie) dit que, pour les raisons qu'a exposées l'Expert consultant, l'article 7, ou une disposition s'en inspirant, constitue un élément indispensable de la future convention. Il faut toutefois prévoir un mécanisme supplémentaire, simple de préférence, afin de permettre à un Etat successeur de devenir partie à la convention. A cet égard, le document de travail présenté par le Royaume-Uni devrait se révéler utile.

11. Sir Ian SINCLAIR (Royaume-Uni) se dit pleinement d'accord avec le représentant des Emirats arabes unis pour penser que la question du droit international pose des problèmes délicats et que la règle générale de la non-rétroactivité en droit international ne relève aucunement du *jus cogens*<sup>2</sup>. Il s'agit en définitive d'éviter

<sup>2</sup> Voir ci-dessus 11<sup>e</sup> séance, par. 8.

de remettre en question des solutions qui ont été adoptées par le passé lors de successions d'Etats, tout en élaborant une convention qui réponde aux préoccupations actuelles de nombre d'Etats et aux besoins à long terme de la communauté internationale.

12. L'article 7 comporte trois éléments. Le premier est l'énoncé de la règle fondamentale qui n'est pas une règle de non-rétroactivité mais plutôt une règle de rétroactivité limitée. Le deuxième est l'exception finale « sauf s'il en est autrement convenu ». A cet égard, sir Ian partage l'avis de ceux qui estiment que cette exception est sans rapport avec les préoccupations actuelles de nombre d'Etats. Le troisième élément réside dans le membre de phrase liminaire « sans préjudice de l'application de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquelles les effets d'une succession d'Etats seraient soumis en vertu du droit international indépendamment desdits articles »; de l'avis de sir Ian, la Commission n'y a pas prêté une attention suffisante.

13. Les règles pertinentes du droit international coutumier ne sont ni claires ni précises. La Commission du droit international a mené une étude approfondie, et le projet d'articles est conforme à la pratique qui a prévalu dans un passé récent. Toutefois, l'adoption même du projet de convention aura une incidence sur la façon dont le problème sera traité dans l'avenir, comme le prouve l'influence exercée par la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui n'est pourtant pas encore entrée en vigueur. De l'avis de la délégation du Royaume-Uni, il est indispensable de maintenir l'article 7 dont le membre de phrase liminaire pourrait, de par sa portée, dissiper nombre des inquiétudes exprimées.

14. En ce qui concerne l'amendement proposé par la RSS de Biélorussie, la délégation du Royaume-Uni, qui reconnaît que le titre actuel de l'article 7 ne convient pas, espère que le Comité de rédaction réussira à se mettre d'accord sur un autre titre reflétant plus fidèlement le libellé de l'article. L'amendement proposé par la Malaisie est, pour l'essentiel, un amendement d'ordre rédactionnel qu'il appartient au Comité de rédaction d'examiner. Sir Ian commentera l'amendement proposé par Cuba lorsque le représentant de ce pays en aura présenté le texte révisé. La délégation du Royaume-Uni est dans le doute au sujet de l'amendement proposé par les Etats-Unis d'Amérique. Cet amendement ne prévoyant pas de limitation dans le temps, on peut craindre qu'il ne ranime des différends endormis. L'alinéa *b*, qui est censé limiter ce risque, exige un libellé plus explicite pour ce qui est des successions qui se sont produites dans le passé.

15. Remerciant les orateurs de l'intérêt qu'ils ont manifesté pour le document de travail présenté par le Royaume-Uni, sir Ian indique que les questions soulevées par le représentant de la Guyane<sup>3</sup> seront prises en considération. Le document de travail du Royaume-Uni ne se propose pas de modifier l'article 7, mais de compléter les clauses finales de la future convention afin d'atténuer en partie les conséquences rigoureuses de cet article.

16. M. LA (Soudan) dit que l'article 7 du projet comporte trois éléments fondamentaux. Premièrement, une

clause de sauvegarde qui, de l'avis de la délégation soudanaise, n'est nullement indispensable. Dans un domaine où les précédents sont rares et contradictoires et le consensus inexistant, il sera difficile de déterminer des règles de droit international auxquelles les effets d'une succession d'Etats seraient soumis indépendamment des articles à l'examen. De surcroît, étant donné que la succession d'Etats aux traités est la question qui, plus que toute autre, a engagé la Commission du droit international dans la voie du développement progressif du droit international plutôt que dans celle de sa codification, on ne saurait espérer de consensus sur la base du droit international coutumier existant.

17. En ce qui concerne le deuxième élément, à savoir le principe de la non-rétroactivité, et le troisième élément qui représente, de la part de la Commission du droit international, une tentative d'atténuer les dures conséquences du deuxième, l'Expert consultant a fait valoir à juste titre qu'une disposition s'inspirant du texte actuel est indispensable dès lors qu'on veut soustraire la convention à l'effet de l'article 28 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, ou du moins à ses conséquences les plus rigoureuses pour les Etats nouvellement indépendants. La question est de savoir si le projet d'article répond bien à cette préoccupation; la délégation soudanaise ne le pense pas.

18. Compte tenu de ces réserves, la délégation soudanaise a étudié les divers projets d'amendements qui ont été présentés. L'amendement proposé par la Malaisie est d'ordre purement rédactionnel et relève, en tant que tel, du Comité de rédaction. L'amendement proposé par la RSS de Biélorussie résume le principe de la non-rétroactivité; or dans la mesure où l'article 7 a pour objet de prévoir une rétroactivité limitée ou sélective des articles à l'examen, le titre modifié de cet article induirait en erreur autant que son titre actuel. C'est pourquoi la délégation soudanaise pourra difficilement accepter cet amendement. Elle accueille avec sympathie l'amendement proposé par Cuba, qui semble toutefois ne fixer aucune limite à l'application rétroactive des articles à l'examen. A son avis, le texte de cet amendement pourrait être amélioré, mais, comme M. La croit comprendre que la délégation cubaine est en train de le réviser, il réservera ses autres observations pour plus tard. La délégation soudanaise n'a pas, en principe, d'objection à l'amendement proposé par les Etats-Unis d'Amérique. Elle aurait toutefois préféré, à l'alinéa *b*, un terme plus technique que le terme « déterminée » qui, en ce qui concerne la situation de l'Etat successeur, se prête à diverses interprétations subjectives. M. La espère que le Comité de rédaction tiendra compte de cette observation.

19. M. MIRCEA (Roumanie) dit que sa délégation adopte une position de principe en ce qui concerne l'article 7. Selon elle, la Commission du droit international a interprété trop strictement, lorsqu'elle a préparé cet article, la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il importe que la nouvelle convention trouve un dénominateur commun pour la pratique des Etats, tant sur le plan juridique que sur le plan politique, et il convient qu'elle s'applique aux cas actuels comme aux cas futurs de succession d'Etats, pour tenir compte des intérêts des Etats nouvellement indépendants — problème dont la

<sup>3</sup> Voir ci-dessus 11<sup>e</sup> séance, par. 25. Voir aussi 10<sup>e</sup> séance, par. 10.

Commission du droit international a peut-être été consciente, mais qu'elle n'a pu résoudre dans le présent projet d'articles.

20. En ce qui concerne la première partie de l'article 7, la délégation roumaine juge difficile, à ce stade, de déterminer à quelles règles les effets d'une succession d'Etats seraient soumis en vertu du droit international indépendamment des articles; elle souligne, pour le moment, qu'il faudrait rechercher un équilibre entre le principe de la « table rase » et celui de la continuité. La deuxième partie de l'article 7 ne s'applique pas dans certains cas; les Etats seraient libres d'appliquer toute règle qu'ils jugent indiquée. Il est difficile, de toute manière, d'accepter l'idée selon laquelle des Etats pourraient appliquer la convention avant qu'elle soit entrée en vigueur.

21. En ce qui concerne les amendements proposés, ceux de la RSS de Biélorussie et de la Malaisie sont utiles. Si la délégation roumaine peut appuyer, en principe, l'amendement cubain, elle prévoit certaines difficultés, dans la mesure où il faudrait tenir compte non seulement des intérêts des Etats nouvellement indépendants, mais encore des droits et devoirs des autres Etats. L'amendement des Etats-Unis représente un effort louable en vue de modifier le libellé, voire même le fond, du projet. Mais la première phrase est en contradiction avec le sens du texte qui suit et on risque d'en conclure que les Etats pourront déroger aux articles après leur entrée en vigueur — interprétation que la délégation des Etats-Unis n'avait certainement pas en vue. Par ailleurs la délégation roumaine ne peut accepter la dernière partie de l'alinéa b, qui pourrait peut-être être remaniée.

22. La délégation roumaine pense qu'on pourrait résoudre le problème posé par l'article 7 en faisant figurer dans la convention une clause prévoyant l'acceptation provisoire sans effet sur les accords déjà conclus. L'Assemblée générale pourrait peut-être adopter une recommandation selon laquelle, avant même l'entrée en vigueur de la convention, les Etats devraient s'efforcer d'agir conformément à ses dispositions et de normaliser leur pratique en ce qui concerne la succession aux traités.

23. M. HERNANDEZ ARMAS (Cuba) fait remarquer que la convention envisagée vise, comme l'a dit le représentant du Kenya au Comité de rédaction, non pas des situations juridiques statiques, comme c'est le cas de la Convention de Vienne sur le droit des traités, mais des réalités politiques. L'Assemblée générale elle-même a recommandé à la Commission du droit international de tenir spécialement compte des vues des pays en développement. Comme l'a dit le Président fédéral de l'Autriche à l'ouverture de la Conférence <sup>4</sup>, on ne saurait, sans conséquences graves, séparer la politique et le droit.

24. Le représentant de Cuba remercie les délégations — en particulier celles du Brésil et de la République-Unie de Tanzanie — qui se sont déclarées favorables à l'amendement cubain. Cet amendement tient compte de la situation des pays en développement qui ont accédé à l'indépendance par suite de la décolonisation. Son objectif est que les pays qui obtiennent leur indépendance comme prévu dans l'amendement cubain n'aient pas

besoin de l'accord de l'Etat prédécesseur pour adhérer à la convention.

25. Sans vouloir enfreindre les principes du droit international, la délégation cubaine souhaite affirmer que la non-rétroactivité ne peut être acceptable dans tous les cas. Elle est consciente de la portée que peut avoir l'expression « sauf s'il en est autrement convenu ». Comme l'a fait remarquer le représentant de l'Algérie, l'indépendance obtenue par certains pays peut n'être pas réellement complète. Il se peut par exemple qu'un Etat nouvellement indépendant, épuisé par la lutte qu'il a menée pour conquérir sa liberté, décide, en échange d'une assistance matérielle et de la cessation des hostilités, d'appliquer certaines clauses des instruments internationaux en vigueur, avec l'espoir que ces derniers seront un jour modifiés en faveur d'Etats comme lui.

26. Bien qu'elle insiste sur la légitimité de l'aspect politique, la délégation cubaine souhaiterait néanmoins que la convention soit conclue sur une base universelle et ratifiée ultérieurement par la quasi-totalité de la communauté internationale — résultat auquel on n'est pas parvenu pour la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui n'a fait l'objet que de 35 ratifications depuis 1969. La délégation cubaine soumet donc un amendement révisé afin de recueillir une plus large adhésion <sup>5</sup>.

27. L'amendement cubain ne vise pas à réglementer la question des délais mentionnée dans le document de travail présenté par le Royaume-Uni. Ce document reflète, dans son introduction, l'opinion qui est celle de la délégation cubaine, mais il limite l'application de la convention aux successions d'Etats qui se produisent après l'entrée en vigueur de la convention, alors que la convention devrait s'appliquer également aux nombreux Etats qui ont déjà accédé à l'indépendance depuis la seconde guerre mondiale, et en fait à tous les Etats nouvellement indépendants au sens de la définition contenue dans l'alinéa f du paragraphe 1 de l'article 2 évoquée par l'Expert consultant.

28. M. SAMADIKUN (Indonésie) dit que de l'avis de sa délégation le principe de la non-rétroactivité énoncé dans l'article 7 apporte un élément de clarté et de certitude pour les autres articles. L'article 28 de la Convention de Vienne sur le droit des traités ne rend pas superflu le projet d'article 7; il prévoit la non-rétroactivité en ce qui concerne un acte ou fait antérieur à la date d'entrée en vigueur du traité au regard d'une partie, alors que le projet d'article 7 limite la non-rétroactivité à une succession d'Etats qui s'est produite avant l'entrée en vigueur des articles en tant que convention, non à l'égard d'un Etat individuel lorsqu'il devient partie. Une disposition en ce sens est nécessaire pour résoudre les problèmes spécifiques que risque de soulever une succession d'Etats et la délégation indonésienne pense, elle aussi, qu'il faut conserver le projet d'article 7.

29. Les amendements soumis par la RSS de Biélorussie et par la Malaisie devraient être renvoyés au Comité de

<sup>4</sup> Voir ci-dessus 1<sup>re</sup> séance plénière.

<sup>5</sup> Ultérieurement, une première version révisée de l'amendement cubain a paru sous la cote A/CONF.80/C.1/L.10/Rev.1, et une seconde, proposée également par la Somalie, sous la cote A/CONF.80/C.1/L.10/Rev.2 (voir ci-après par. 56 et 57).

rédaction. L'amendement des Etats-Unis mérite un examen approfondi; il pourrait être utile d'y apporter quelques modifications pour en clarifier le libellé. L'amendement cubain présente lui aussi un grand intérêt. Le document de travail du Royaume-Uni introduit des éléments nouveaux à étudier dans le cadre des clauses finales du projet de convention, et la délégation indonésienne présentera ultérieurement ses observations à leur sujet.

30. M. OUCHAKOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) dit que la plus importante des trois parties de l'article 7, qui est un élément important de l'ensemble de la convention, est la disposition selon laquelle les articles « s'appliquent uniquement à l'égard d'une succession d'Etats qui s'est produite après leur entrée en vigueur ». S'il est nécessaire de faire figurer une disposition en ce sens dans la convention, c'est qu'elle indique avec précision les cas de succession d'Etats — apparition d'un nouvel Etat indépendant, union ou séparation d'Etats — auxquels la future convention va s'appliquer. Si l'article 7 disait que les articles « s'appliquent à l'égard de toute succession d'Etats », cela signifierait que la convention s'appliquerait même aux successions du passé le plus lointain, ce qui serait évidemment inadmissible. Selon cette hypothèse, un Etat né dans un territoire non autonome à un moment quelconque dans le passé pourrait prétendre de même qu'il est un « Etat nouvellement indépendant » au sens de l'alinéa *f* du paragraphe 1 de l'article 2, puisque cette définition ne fixe pas de délai.

31. Si l'on supprimait complètement l'article 7, l'application de la convention serait régie par l'article 28 de la Convention de Vienne sur le droit des traités et la convention serait sans objet, puisque les événements qui donnent lieu à une succession interviendraient inévitablement avant que le nouvel Etat ainsi formé puisse devenir partie à la convention, et que l'article 28 de la Convention de Vienne interdit l'application d'un traité à un acte ou fait antérieur à la date d'entrée en vigueur de ce traité à l'égard de la partie intéressée.

32. Le représentant de l'Union soviétique demande à toutes les délégations qui ont pris position contre l'article 7 de réfléchir aux situations qu'il vient d'évoquer, à la lumière, notamment, des explications fournies par l'Expert consultant concernant la nécessité de l'article. L'article 7 est la seule disposition du projet qui prévoit des limites à son application dans le temps et il serait inadmissible d'en modifier les dispositions de fond. La délégation soviétique serait prête, néanmoins, à étudier des amendements rédactionnels à cet article et elle est favorable à l'amendement proposé pour le titre par la République socialiste soviétique de Biélorussie, amendement qui a le mérite d'annoncer clairement le sens exact des dispositions de l'article 7.

33. M. BENBOUCHTA (Maroc) dit que sa délégation s'était prononcée, pendant le débat général, pour la suppression de l'article 7<sup>e</sup>. Le titre actuel est inapproprié, car il laisse entendre que l'article ne fait que consacrer le principe général de non-rétroactivité du droit inter-

national, alors que son but est d'introduire une limite à l'application de ce principe. La première partie du texte est superflue, puisqu'elle n'ajoute rien à un principe de droit international déjà énoncé dans d'autres instruments. Et si l'article a le mérite de tempérer l'application du principe de non-rétroactivité pour permettre l'application de la future convention aux Etats nouvellement indépendants, sa deuxième partie est trop vague pour montrer exactement quand cette application sera possible. Cela peut susciter des interprétations si étendues et si contradictoires qu'elles compromettraient tout le concept de la non-rétroactivité en tant que principe général du droit international.

34. Cependant, étant donné que la majorité des membres de la Commission sont favorables au maintien des idées exprimées dans le projet d'article 7, la délégation marocaine est prête à examiner attentivement tout amendement qui tiendrait compte de ses objections au texte actuel. Elle attendra, pour commenter les amendements présentés jusqu'à présent concernant cet article, que le Groupe officieux de consultations ait proposé un texte remanié.

35. Pour M. AL-KATIFI (Irak), le fait que la non-rétroactivité des règles conventionnelles, qui constitue un principe de droit international bien établi, ait suscité de telles divergences de vues à l'égard de l'article 7 à la Commission du droit international, dans les observations des gouvernements (A/CONF.80/5) et à la Commission, peut s'expliquer par les graves lacunes que présente la rédaction de l'article, qui risquent de mettre en danger les intérêts vitaux de la quasi-totalité des Etats existant avant l'entrée en vigueur de la convention.

36. Le texte ne tient pas suffisamment compte de l'un des principaux buts de la codification — à savoir libérer les Etats du lourd fardeau de la preuve concernant l'existence de certaines règles du droit international coutumier —; car une règle coutumière une fois incorporée dans un traité écrit, le problème de savoir si elle existe ou non ne se pose plus. En outre, l'article semble établir une distinction entre les règles du droit international général et les règles nouvelles incorporées dans la convention et ne faire jouer le principe de la non-rétroactivité que pour ces dernières. Cette distinction est une source possible de conflit, car un Etat pourrait prétendre qu'une règle fait déjà partie du droit international général, alors qu'un autre Etat pourrait prétendre que la même règle est nouvelle et, aux termes de l'article 7, ne peut s'appliquer rétroactivement.

37. Il est possible que le libellé actuel de l'article 7 donne satisfaction à certains Etats dans leurs relations bilatérales, mais il ne paraît pas sage de sacrifier les objectifs d'une convention universelle à de telles considérations. La délégation irakienne pense qu'une clause de sauvegarde du genre de celle qui figure dans l'article 13 doit suffire à donner à certains Etats l'assurance qu'ils recherchent pour ce qui est des problèmes bilatéraux.

38. En ce qui concerne les amendements présentés à propos de l'article 7, la délégation irakienne considère que la proposition des Etats-Unis a le mérite de combler les lacunes du texte original et de constituer, sous réserve d'améliorations d'ordre rédactionnel dans la dernière partie de l'alinéa *b*, une base convenable pour s'efforcer

<sup>6</sup> Voir ci-dessus 3<sup>e</sup> séance, par. 52.

de surmonter les difficultés évoquées par plusieurs représentants.

39. M. SATTAR (Pakistan) dit que le Gouvernement pakistanais n'a pas d'objection, quant au fond, à l'article 7 qui, d'une manière générale, est inspiré de l'article 4 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, et estime qu'une disposition de cette nature doit figurer dans la convention. Si l'article 7 était supprimé, la tâche de la Commission perdrait tout intérêt pratique, car l'application des articles qu'elle est en train de rédiger serait alors soumise aux dispositions de l'article 28 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

40. La délégation pakistanaise pense toutefois qu'il faudrait donner plus de souplesse à l'article 7, de manière que les avantages de la future convention puissent être étendus à un aussi grand nombre que possible d'Etats nouvellement indépendants, notamment à ceux qui auraient accédé à l'indépendance avant que la convention n'entre en vigueur. Une modification dans ce sens serait d'autant plus souhaitable qu'elle contribuerait à prévenir les controverses qui, sinon, risqueraient de surgir au sujet de la question de savoir quelles sont les règles du droit international applicables à la succession d'Etats en matière de traités.

41. Les amendements présentés par les délégations des Etats-Unis d'Amérique et du Royaume-Uni semblent tendre dans une certaine mesure à faire bénéficier des dispositions des articles un plus grand nombre de cas de succession, mais il faudra supprimer la contradiction qu'il paraît y avoir entre l'amendement des Etats-Unis et le principe du consentement en matière de traités. Le texte révisé de l'amendement cubain (A/CONF.80/C.1/L.10/Rev.1) vise à inclure dans le champ d'application de la convention une catégorie d'Etats successeurs qui ont obtenu leur indépendance avant l'entrée en vigueur de la convention, mais la logique de cet amendement veut que soient admis au bénéfice de la convention les Etats nouvellement indépendants tels qu'ils sont définis à l'alinéa *f* du paragraphe 1 de l'article 2.

42. La délégation pakistanaise espère que le Groupe officieux de consultations pourra présenter une version largement acceptable de l'article 7 de manière que la Conférence puisse achever ses travaux à temps.

*M. Ritter (Suisse), vice-président, prend la présidence.*

43. M. MUSEUX (France) dit que, si ses observations doivent être considérées comme de simples réflexions de caractère préliminaire, la délégation française tient néanmoins à souligner et l'importance qu'elle attache à l'article 7, qui est la clef de la convention tout entière, et le désir qu'elle a de trouver une solution aux problèmes très difficiles que pose cet article.

44. Si l'on cherche une solution, l'on est obligé d'admettre une certaine rétroactivité de la convention, car, comme de nombreux orateurs ainsi que la Commission du droit international elle-même l'ont fait valoir, une simple répétition des dispositions de l'article 28 de la Convention de Vienne sur le droit des traités signifierait que la convention ne s'appliquerait à aucun Etat successeur. Le Gouvernement français a déjà exprimé ses craintes au sujet de l'acceptation de la rétroactivité mais,

comme le représentant des Emirats arabes unis l'a fait observer très justement, le principe de la non-rétroactivité n'est pas immuable<sup>7</sup>, et un précédent juridique a en fait été créé par l'article 28 de la Convention de Vienne où ce principe est nuancé par les mots « A moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie... »<sup>8</sup>. La question est de savoir quelle mesure de rétroactivité l'on peut et l'on doit admettre et de quelle manière on peut le faire.

45. La délégation française n'a pas encore arrêté sa position sur l'article 7 ni sur les amendements qui y ont trait, car ces derniers n'apportent que des solutions partielles aux problèmes que pose cet article. L'article 7 n'est que la « partie visible de l'iceberg » et ce n'est que lorsqu'un dispositif complet pour l'application de la convention aura été proposé que l'on pourra porter des jugements définitifs sur cet article. C'est pourquoi la délégation française suggère que le Groupe officieux de consultations étudie non seulement l'article 7 mais aussi l'ensemble de la question de l'application de la convention aux Etats prédécesseurs, aux Etats successeurs et aux Etats tiers.

46. Dans la recherche d'une solution au problème de l'article 7, la délégation française tiendra compte de certaines considérations spécifiques, dont la première est qu'il ne peut être dérogé aux principes énoncés dans la section 4 de la Convention de Vienne sur le droit des traités et, en particulier, à l'article 34 de cette convention, qui stipule qu'« un traité ne crée ni obligations ni droits pour un Etat tiers sans son consentement »<sup>9</sup>. Aux fins de la convention que la Conférence s'emploie à élaborer, un « Etat tiers » est un Etat qui n'a pas terminé les procédures d'adhésion à cet instrument; la délégation française ne saurait accepter qu'un article tel que l'article 7 ait force obligatoire à l'égard de tout Etat autre que ceux qui ont effectivement achevé ces procédures, car la rétroactivité autorisée par cet article ne doit pas être imposée mais acceptée.

47. La question de la rétroactivité est liée à l'application du projet de convention à des actes ou à des faits antérieurs à son entrée en vigueur à l'égard d'un Etat déterminé. Bien entendu, cette rétroactivité n'est possible que si la convention elle-même est entrée en vigueur. La rétroactivité doit avoir un fondement juridique et ce fondement est le projet de convention lui-même. Cet aspect est particulièrement important du point de vue du droit constitutionnel interne, car la rétroactivité peut constituer une exception aux dispositions juridiques adoptées par les parlements nationaux. Par conséquent, c'est le pouvoir législatif national qui a compétence pour décider si une telle exception peut être admise. A cet égard, M. Museux souligne que la Commission ne peut pas contester la validité d'actes ou de faits qui se sont produits dans le passé. C'est, semble-t-il, ce que la délégation des Etats-Unis d'Amérique a voulu dire à l'alinéa *b* de son amende-

<sup>7</sup> Voir ci-dessus 11<sup>e</sup> séance, par. 8.

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 316.

ment, dont le sens pourrait être rendu plus clair par quelques modifications d'ordre rédactionnel.

48. A propos des mots « sauf s'il en est autrement convenu » à la fin du projet d'article 7, M. Museux demande si l'Expert consultant pourrait expliquer les raisons pour lesquelles la Commission du droit international a incorporé ces mots dans l'article. Il relève que les représentants de la Barbade<sup>10</sup> et de Cuba ont eux aussi demandé des éclaircissements à ce sujet. La délégation française ne partage cependant pas l'opinion du représentant de Cuba selon laquelle ces mots permettraient à un Etat prédécesseur et à un Etat successeur de conclure un accord prévoyant que l'article 7 du projet ne s'applique pas à un cas de succession déterminé. Une telle exception serait, de surcroît, contraire au projet d'article 8 de la future convention. La délégation des Etats-Unis d'Amérique a cherché à rendre plus claire et plus précise la signification des mots « sauf s'il en est autrement convenu » en parlant au début de son amendement d'un accord entre « l'Etat successeur et la ou les parties à un traité », mais, pour la délégation française, cette formulation ne résout pas entièrement la question, car il ne s'agit pas de la succession d'Etats aux traités en général, mais de la succession d'Etats à un traité déterminé; or, M. Museux ne pense pas que le projet d'article 7 couvre le cas d'accords particuliers conclus pour des traités déterminés.

49. La délégation française se réserve le droit de formuler des observations sur les propositions d'amendements au projet d'article 7 lors des discussions au Groupe officieux de consultations où l'amendement présenté par les Etats-Unis d'Amérique devrait être examiné en priorité.

50. M. MARSH (Libéria) dit que la délégation libérienne est d'avis que le projet d'article 7 ou une disposition analogue devrait figurer dans la future convention. On pourrait toutefois modifier le libellé actuel de cet article pour le rendre moins restrictif.

51. L'amendement présenté par la République socialiste soviétique de Biélorussie est quelque peu restrictif, en ce sens qu'il ne mentionne pas les cas de successions d'Etats qui se produisent avant l'entrée en vigueur du projet de convention. Il en est de même de l'amendement présenté par la Malaisie, et la délégation libérienne ne peut appuyer ni l'un ni l'autre. L'amendement cubain est intéressant, encore que l'exception qu'il prévoit semble s'appliquer uniquement aux cas où des Etats ont obtenu leur indépendance par suite du processus de décolonisation ou d'une lutte de libération et non pas aux cas de cession volontaire de territoire ou d'unification de deux Etats.

52. Le document de travail présenté par le Royaume-Uni est d'un grand intérêt, mais la délégation libérienne préférerait en discuter à propos des clauses finales du projet de convention. L'amendement des Etats-Unis d'Amérique semble avoir une portée suffisante pour couvrir les cas de succession d'Etats se produisant avant et après l'entrée en vigueur du projet de convention. La délégation libérienne pourrait par conséquent l'accepter, sous réserve de quelques améliorations de forme.

53. M. OSMAN (Somalie) dit que c'est un postulat fondamental du droit interne que lorsqu'une loi ou un règlement est formulé celui-ci n'a pas d'effet rétroactif, sauf disposition contraire. Ce même postulat de base vaut pour le droit international. Ainsi, lorsqu'un traité est élaboré, il s'applique à des actes qui se produiront dans l'avenir, sauf s'il en dispose autrement de façon expresse. L'article 28 de la Convention de Vienne sur le droit des traités stipule que les traités ne s'appliquent qu'à des actes futurs et non à des actes passés, et il en est de même des règles régissant la succession d'Etats, qui ne peuvent s'appliquer qu'à des successions se produisant après l'entrée en vigueur du projet de convention. La délégation somalie pense que la Commission ne peut pas faire figurer dans l'article 7 du projet des dispositions qui s'écarteraient du modèle sur lequel elle doit se fonder, à savoir la Convention de Vienne sur le droit des traités.

54. M. Osman ne veut pas dire par là qu'aucune convention ne peut avoir d'effet rétroactif. Il ressort même clairement de l'Article 103 de la Charte des Nations Unies que la Charte elle-même a un effet rétroactif et annule toutes les obligations antérieures des Etats en vertu de tout autre traité lorsqu'elles sont en conflit avec les obligations découlant de la Charte. Lorsqu'ils ont élaboré l'Article 103, les auteurs de la Charte ont eu présent à l'esprit que les règles de *jus cogens* et, en particulier, le droit à l'autodétermination devaient être sauvegardés et ne pas être violés par les traités antérieurs existants. Les conséquences du principe de la non-rétroactivité sont d'une importance extrême pour les pays en développement d'Afrique, d'Amérique latine et d'Asie. C'est ainsi qu'en Afrique tant de traités coloniaux ont été conclus par les puissances coloniales au mépris de la volonté et du consentement des peuples intéressés qu'il ne serait pas sérieux que la Commission connaisse des traités de ce genre, dont les dispositions étaient prétendument fondées sur le droit coutumier.

55. A propos de l'amendement présenté par les Etats-Unis d'Amérique, M. Osman appelle l'attention sur l'aliéna b, à la fin duquel il est dit que les présents articles s'appliquent à l'égard d'une succession qui s'est produite avant leur entrée en vigueur, « sauf lorsque la situation de l'Etat successeur au regard du traité a été déterminée avant cette entrée en vigueur ». En d'autres termes, si des différends issus de traités coloniaux n'ont pas été réglés, la future convention sera applicable. M. Osman ne fait pas d'objection *a priori* à la teneur de cet amendement, qui est une tentative d'encourager le développement progressif et la codification du droit international coutumier, mais il pense que cet amendement ne serait acceptable que s'il était rédigé d'une manière beaucoup plus souple.

56. La délégation somalie souscrit pleinement à l'amendement présenté par Cuba (A/CONF.80/C.1/L.10/Rev.1), car il porte sur les conséquences du processus de décolonisation et de la lutte de libération qui se sont produites avant l'entrée en vigueur de la future convention et prévoit que les pays nouvellement apparus ont la faculté de décider, dans l'exercice de leurs droits souverains, si des traités conclus par les puissances coloniales contre la volonté et sans le consentement de ces pays doivent être maintenus, rejetés ou modifiés. Pour bien faire ressortir

<sup>10</sup> Voir ci-dessus 9<sup>e</sup> séance, par. 50 et 51.

ce point, M. Osman propose officiellement que, dans l'amendement cubain, les mots « s'ils le désirent et dans l'exercice de leurs droits souverains » soient insérés entre le mot « peuvent » et les mots « se prévaloir ».

57. M. ALMODOVAR (Cuba) dit que la délégation cubaine n'a aucune difficulté à accepter le sous-amendement proposé par le représentant de la Somalie.

58. Sir Francis VALLAT (Expert consultant), répondant à la question posée par le représentant de la France au sujet de la signification des mots « sauf s'il en est autrement convenu », à la fin du projet d'article 7, dit que cette question a sans doute été soulevée à propos de la relation entre les articles 7 et 8 du projet qui, selon lui, traitent de sujets entièrement différents. Pour être plus précis, il peut indiquer toutefois que la Commission du droit international a estimé qu'il y avait des cas où il valait mieux employer la formulation figurant dans l'article 7 du projet, si vague qu'elle puisse être, que d'essayer d'identifier les parties intéressées, car pareille tentative d'identification pourrait soulever de sérieuses difficultés. Par conséquent, les mots « sauf s'il en est autrement convenu » se réfèrent implicitement aux Etats intéressés par une succession d'Etats ou en cause dans cette succession. On trouve un précédent à cette formule dans l'article 11 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

59. Evoquant d'une manière générale la discussion qui s'est déroulée au sujet de l'article 7 du projet, sir Francis dit qu'à son avis c'est le genre de discussion que la Commission du droit international aurait souhaité entendre sur cet article, dont on prévoyait qu'il soulèverait des difficultés considérables. Il est lui-même de plus en plus convaincu que, même abstraction faite des dispositions de l'article 7, le problème de la rétroactivité ou de la non-rétroactivité du projet d'articles devra être résolu par quelque mécanisme de procédure à inclure dans les clauses finales. A cet égard, il appelle l'attention sur l'article 24 de la Convention de Vienne sur le droit des traités et, en particulier, sur le paragraphe 4 de cet article, où il est dit que « les dispositions d'un traité qui réglementent [...] les autres questions qui se posent nécessairement avant l'entrée en vigueur du traité sont applicables dès l'adoption du texte »<sup>11</sup>. Cet article pourrait intéresser les délégations et les aider dans leurs efforts pour résoudre les problèmes posés par le projet d'article 7.

60. Le PRÉSIDENT dit que l'examen du projet d'article 7 sera suspendu pour permettre des consultations officieuses entre le Vice-Président et les délégations intéressées.

*La séance est levée à 18 h 15.*

<sup>11</sup> Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence (op. cit.), p. 314.

## 13<sup>e</sup> SÉANCE

Vendredi 15 avril 1977, à 10 h 40

Président : M. RIAD (Egypte)

**Examen de la question de la succession d'Etats en matière de traités, conformément aux résolutions 3496 (XXX) et 31/18 adoptées par l'Assemblée générale le 15 décembre 1975 et le 24 novembre 1976**

[Point 11 de l'ordre du jour] (suite)

ARTICLE 8 (Accords portant dévolution d'obligations ou de droits conventionnels d'un Etat prédécesseur à un Etat successeur)<sup>1</sup>

1. Sir Ian SINCLAIR (Royaume-Uni), présentant l'amendement de sa délégation à l'article 8 (A/CONF.80/C.1/L.11), indique qu'il vise essentiellement à préciser dans quelle intention la Commission du droit international a proposé l'article à l'examen. Le paragraphe 1 de cette disposition ne présente pas de difficultés pour la délégation du Royaume-Uni; il indique en termes clairs les conséquences des accords de dévolution. A la lecture du commentaire de l'article 8 (A/CONF.80/4, p. 24 à 29), le représentant du Royaume-Uni a constaté que la Commission du droit international insistait sur les rapports entre l'article à l'examen et les articles 35 à 37 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Au paragraphe 22 de ce commentaire, la Commission du droit international a donné les précisions suivantes :

« Toutefois, la Commission a confirmé qu'à son avis l'article 8 est conforme au principe selon lequel un traité ne crée pas d'obligation pour un Etat tiers à moins que celui-ci n'accepte expressément l'obligation et que, dans tout autre cas, les effets des accords de dévolution en tant que traités devraient être régis par les règles pertinentes du droit international. Tout au long de son examen, la Commission du droit international est partie de l'hypothèse que le projet d'articles devrait être interprété et appliqué à la lumière des règles du droit international relatives aux traités et, en particulier, des règles de droit énoncées dans la Convention de Vienne, et que les questions qui n'étaient pas réglées par le projet d'articles seraient régies par les règles pertinentes du droit des traités. » (*Ibid.*, p. 29.)

C'est en raison de ces considérations que la délégation du Royaume-Uni présente son amendement tendant à ajouter à la fin du paragraphe 2 de l'article 8 un membre de phrase qui reflète le point de vue adopté par la Commission du droit international.

2. M. CHEW (Malaisie), présentant l'amendement de sa délégation à l'article 8 (A/CONF.80/C.1/L.15), fait observer que cette disposition ne reflète pas adéquatement la pratique suivie par un grand nombre d'Etats au moment où, de territoires coloniaux, ils sont devenus des Etats

<sup>1</sup> Les amendements suivants étaient proposés : Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, A/CONF.80/C.1/L.11; Malaisie, A/CONF.80/C.1/L.15.