

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.23

23^e 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)*

M. Treviranus rappelle, à cet égard, que le critère de la compatibilité a été appliqué pour la première fois par la Cour internationale de Justice dans un cas de génocide et que l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités doit être rapproché de l'article 66 de cette convention.

35. En ce qui concerne la deuxième partie de la clause d'exception, M. Treviranus constate que la formule utilisée à l'alinéa *b* de l'article 14 — « changerait radicalement les conditions d'exécution du traité » — diffère de celle qui figure à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, dont seul le mot « radicalement » a été maintenu. Il se demande si la nouvelle formule doit être interprétée différemment de l'ancienne et s'il serait possible, en cas de divergence importante, de recourir à une interprétation plutôt qu'à l'autre. A son avis, il vaudrait mieux définir — en général et sur ce point, en particulier — le rapport qui existe entre la convention à l'étude et la Convention de Vienne sur le droit des traités.

36. Le représentant de la République fédérale d'Allemagne estime, en conclusion, que l'applicabilité pratique de la convention à l'examen dépendra, en grande partie, de la solution du problème posé par les clauses d'exception. Ces clauses lui paraissent indispensables, car le projet d'articles ne prévoit pas de règles spécifiques pour les différentes catégories de traité, en dehors des articles 14, 11 et 12, et s'en remet à l'interprétation individuelle des clauses d'exception pour introduire une certaine souplesse dans des règles rigides. C'est donc l'interprétation de ces clauses qui doit fournir une solution équitable dans les cas douteux et controversés de succession d'Etats. La délégation de la République fédérale d'Allemagne estime, quant à elle, que la formule proposée par la Commission du droit international pour les cas de succession concernant une partie de territoire est acceptable.

37. M. HASSAN (Egypte) accepte l'article 14, tel qu'il est présenté par la Commission du droit international, étant entendu que cet article ne porte que sur les transferts légaux de territoire et exclut toute situation illégale, comme la Commission du droit international l'a clairement indiqué dans son commentaire.

38. M. KRISHNADASAN (Souaziland) pense, comme les représentants du Royaume-Uni, des Etats-Unis et de la République fédérale d'Allemagne, que les mots « incompatible avec l'objet et le but du traité », qui figurent à l'alinéa *b* de l'article 14, posent certains problèmes. Il rappelle qu'à la Conférence de Vienne sur le droit des traités certaines délégations se sont élevées contre l'inclusion de ce membre de phrase à l'alinéa *c* de l'article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, faisant valoir que le caractère subjectif de cette clause risquait de donner lieu à des interprétations divergentes. Il fait observer, d'autre part, que l'article 19 porte sur la formulation des réserves — c'est-à-dire sur un aspect limité des traités —, alors que l'article 14 a une portée beaucoup plus large. Il propose donc de supprimer le membre de phrase « serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou », qui peut susciter des controverses. A son avis, l'article 14 ne souffrirait pas de cette suppression, car la deuxième partie de la clause

d'exception — « changerait radicalement les conditions d'exécution du traité » — tient compte de la première. Il propose de supprimer également les mots en question dans tous les autres articles où ils figurent.

La séance est levée à 13 heures.

23^e SÉANCE

Jeudi 21 avril 1977, à 15 h 50

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 14 (Succession concernant une partie de territoire) [*suite*]

1. M. ESTRADA-OYUELA (Argentine) dit que sa délégation partage entièrement l'avis du représentant de l'Egypte, selon lequel l'article 14 ne saurait viser une situation illégale¹. Le représentant de l'Argentine ne partage pas les préoccupations exprimées par le représentant de l'Algérie au sujet de la situation des territoires qui ne font pas vraiment partie intégrante de l'Etat responsable de leurs relations internationales², mais il pense que le texte actuel de l'article couvre ce cas de façon satisfaisante.

2. Pour ce qui est de l'inclusion éventuelle dans la convention d'une procédure de règlement des différends, le représentant de l'Argentine appelle l'attention sur la déclaration faite par sa délégation lors de la discussion relative à l'article 2³.

3. M. EUSTATHIADES (Grèce) ne pense pas que des objections très sérieuses puissent être soulevées au sujet de l'article 14, qui réitère, en des termes nouveaux, le principe classique selon lequel la souveraineté d'un Etat augmente ou diminue en fonction des changements qui se produisent sur son territoire, un traité auquel il est partie ne pouvant donc plus s'appliquer à une partie de territoire qu'il a cédée à un autre Etat. Cependant, l'article 14 traite aussi du cas très particulier d'un territoire qui devient partie d'un Etat autre que celui qui était auparavant responsable de ses relations internationales. Les principes à appliquer quant à la validité, pour ce territoire, des traités conclus par l'Etat qui le représentait auparavant seront naturellement ceux qui sont énoncés pour le premier cas visé dans l'article; comme le représentant de l'Algérie, M. Eustathiades

¹ Voir ci-dessus 22^e séance, par. 42.

² *Ibid.*, par. 27 à 29.

³ Voir ci-dessus 5^e séance, par 48.

pense cependant qu'il serait préférable de se conformer à la décision prise par la Commission du droit international dans le cadre de son étude sur la succession d'Etats dans les domaines autres que ceux des traités et de séparer les deux questions en les traitant dans deux parties distinctes du projet de convention⁴.

4. A propos du libellé de l'article, il y a une question secondaire dont il convient de se préoccuper, à savoir l'absence de critère pour déterminer « la date de la succession d'Etats », expression qui apparaît pour la première fois dans l'article 14. La définition de cette expression, qui est donnée à l'alinéa *e* du paragraphe 1 de l'article 2, n'explique pas comment déterminer le moment exact où la responsabilité est transférée de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur.

5. La question de la dérogation à l'article 4, prévue à l'alinéa *b* de la deuxième partie de l'article, est très importante. Comme le représentant du Royaume-Uni l'a dit⁵, il serait préférable de changer le libellé de cette disposition, car l'incompatibilité avec l'objet et le but du traité ou un changement radical dans les conditions d'exécution du traité ne sont pas les seules raisons justifiant une exception; il faut y ajouter un obstacle fondamental à l'application du traité sans rapport avec la situation existant au moment de sa conclusion. M. Eustathiades, pour sa part, ne peut pas cependant trouver de formule meilleure que celle qui est proposée par la Commission du droit international. En outre, le problème est peut-être en partie résolu du fait que la même clause figure dans d'autres articles du projet de convention.

6. En fait, la difficulté vient de ce que les critères que les Etats, et notamment les Etats tiers, appliqueront pour invoquer une dérogation à l'article 14 seront inévitablement subjectifs, alors qu'ils devraient être objectifs. Cela étant, et vu l'importance de l'article 14 pour l'ensemble de la convention, M. Eustathiades souscrit sans réserve à l'appel lancé par le représentant des Etats-Unis pour que des dispositions relatives au règlement des différends figurent dans la convention⁶.

7. M. MIRCEA (Roumanie) dit que sa délégation n'a pas d'objections importantes à formuler quant au fond de l'article 14, mais elle a été au départ surprise de constater que la deuxième partie du projet de convention ne comprenait que cet article, dont les dispositions sont étroitement liées à celles d'autres articles. Il ne voit pas encore très bien pourquoi l'article 14 s'éloigne de la question de la succession d'Etats en matière de traités pour aborder celle de la succession de territoires; en effet, comme d'autres délégations l'ont fait observer, les territoires ne sont pas sujets du droit international.

8. Le représentant de la Roumanie pense qu'il serait préférable, sous l'angle à la fois politique et juridique, que les deux cas très différents visés par l'article en question soient traités dans des parties distinctes du projet de convention. Selon lui, l'article 14 doit être rapproché des articles 32 et 33 pour donner une idée complète des droits et des obligations de tous les Etats parties à une succes-

sion; sous sa forme actuelle, il a simplement pour effet de faire « table rase » des traités de l'Etat prédécesseur et, à l'alinéa *b*, de faire bénéficier les autres parties aux traités visés d'une clause dérogoire.

9. M. Mircea pense que l'expression « pour les relations internationales duquel cet Etat est responsable » pourrait être remplacée par une meilleure formule.

10. M. SETTE CÂMARA (Brésil) dit que l'article 14 exprime, sous sa forme la plus simple, le principe de la « variabilité des limites territoriales de l'application des traités » qui, avec le principe de la « table rase », empêche l'Etat successeur d'hériter des traités de l'Etat prédécesseur. Le principe est qu'un territoire sur lequel il se produit un changement de souveraineté, ou, en d'autres termes, un territoire pour lequel la responsabilité des relations internationales est transférée d'un Etat à un autre, passe automatiquement du régime des traités de l'Etat prédécesseur à celui de l'Etat successeur. En fait, l'article peut être considéré comme le corollaire de l'article 29 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, en ce sens que les traités sont censés s'appliquer à l'ensemble du territoire d'un Etat et que les traités en vigueur sur le territoire d'un Etat n'ont pas force obligatoire sur celui d'un autre.

11. Le principe énoncé à l'article 14 revêt deux aspects, l'un positif et l'autre négatif : l'aspect positif est que les traités de l'Etat successeur commencent automatiquement à s'appliquer au territoire pour lequel un changement est intervenu à compter de la date de la succession; l'aspect négatif est que les traités de l'Etat prédécesseur, en revanche, cessent automatiquement de s'appliquer à ce territoire à compter de la même date. On a fait valoir que le problème ne se situait pas dans le cadre de la succession d'Etats, car il n'y a succession que pour une partie de territoire. Mais le paragraphe 3 du commentaire relatif à l'article (A/CONF.80/4, p. 51) indique clairement qu'il s'agit bien de « succession d'Etats » dans le sens où cette notion est employée dans le projet d'articles, à savoir celui de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité en matière de relations internationales d'un territoire.

12. L'article 14 est évidemment étroitement lié à l'article 6, qui limite l'application du projet de convention aux situations licites. De même, il doit être lu conjointement avec les clauses de sauvegarde des articles 38 et 39, qui concernent les cas d'hostilités et d'occupation militaire.

13. O'Connell a fait valoir, dans son ouvrage classique intitulé *State Succession in Municipal Law and International Law*, que « les formules « table rase » et variabilité des limites territoriales d'application des traités tendent à transformer une directive interprétative en un critère inflexible et, partant, à préjuger la question à la fois de l'émancipation d'un territoire par rapport aux traités de l'Etat prédécesseur et de son assujettissement aux traités de l'Etat successeur. Une règle négative rigide applicable à la succession en matière de traités tendra à exagérer l'élément négatif dans la pratique des Etats. »⁷

⁴ Voir ci-dessus 22^e séance, par. 29.

⁵ *Ibid.*, par. 25.

⁶ *Ibid.*, par 33 et 34.

⁷ D. P. O'Connell, *State Succession in Municipal Law and International Law*, Cambridge, Cambridge University Press, 1967, vol. II, p. 25.

La Commission du droit international a rédigé l'article 14 de manière à éviter cette rigidité, en formulant dans la dernière partie de l'alinéa *b* une clause de sauvegarde très élaborée fondée sur les principes des articles 29, 61 et 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Cette clause ne s'applique évidemment qu'à la situation visée à l'alinéa dans lequel elle figure, car il n'est pas question, dans les cas visés à l'alinéa *a* de l'article, de l'application des traités au territoire séparé.

14. La délégation roumaine estime que l'article 14 est l'un des principaux éléments du projet, et elle peut aisément l'appuyer sous la forme proposée par la Commission du droit international.

15. Sir Francis VALLAT (Expert consultant), se référant au libellé du projet d'article 14, qui concerne le premier cas de succession d'Etats relevant du projet d'articles, explique que cet article a été placé séparément dans la deuxième partie du projet parce qu'il traite d'un cas différent des autres cas de succession d'Etats examinés dans les troisième et quatrième parties. Cette explication s'impose du fait que certaines délégations ont émis l'avis que l'article 14 aurait dû figurer dans les dispositions générales de la première partie du projet.

16. Se référant à la question très difficile de la clause de sauvegarde figurant à l'alinéa *b*, sir Francis déclare que, comme le savent les délégations, la Commission du droit international a cherché à élaborer des articles valables quant au principe et applicables en pratique. Si elle s'était fondée uniquement sur le critère du principe de la « variabilité des limites territoriales de l'application des traités », l'article, dans certains cas concrets, aurait été absolument inapplicable; en effet, lors du transfert d'une partie du territoire d'un Etat à un autre Etat, le traité aurait pu être totalement inapplicable. La Commission du droit international a dû chercher à établir une clause de sauvegarde qui permette dans tous les cas d'appliquer le principe de la « variabilité des limites territoriales de l'application des traités ». Dans le projet de 1972, la clause de sauvegarde se référait uniquement au cas où l'application du traité serait, dans les nouvelles circonstances, incompatible avec l'objet et le but du traité. En 1974, la Commission du droit international a étudié avec le plus grand soin les commentaires des gouvernements ayant trait à cette clause. La question revêtait une très grande importance pour certains de ses membres, qui ont envisagé différentes façons de rendre le texte de la clause de sauvegarde plus clair. Ils ont cependant constaté que, chaque fois qu'ils cherchaient à rédiger cette clause plus en détail, le projet devenait encore plus difficile et plus obscur. C'est pourquoi la Commission du droit international s'est rabattue sur le texte du projet actuel d'article 14, qui reprend les termes de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

17. Pour la dernière partie de la clause de sauvegarde de l'alinéa *b*, la Commission du droit international s'est inspirée du paragraphe 1 de l'article 62 de la Convention de Vienne, bien que les mots « changerait radicalement les conditions d'exécution du traité » ne reflètent qu'une partie des dispositions dudit paragraphe, dont certaines ne sont manifestement pas applicables au cas de succession d'Etats visé dans le projet d'article 14 parce qu'elles

concernent un changement fondamental de circonstances après la conclusion d'un traité. Il existe donc une réelle différence entre les circonstances visées au paragraphe 1 de l'article 62 de la Convention de Vienne et celles auxquelles se rapporte le projet d'article 14. Cette différence justifie le libellé du projet d'article 14, dans lequel l'avenir est envisagé compte tenu de la succession d'Etats qui a lieu, tandis qu'au paragraphe 1 de l'article 62 de la Convention de Vienne il s'agit de circonstances fondamentalement différentes de celles qui existaient au moment de la conclusion du traité.

18. M. HELLNERS (Suède) rappelle qu'à la 22^e séance le représentant de la République fédérale d'Allemagne a suggéré d'ajouter au texte du projet d'article 14 une expression telle que « à moins que les parties n'en conviennent autrement »⁸. La délégation suédoise ne peut accepter l'inclusion de cette expression, parce qu'elle changerait le sens de la règle énoncée dans le projet d'article 14. La suggestion du représentant de la République fédérale d'Allemagne ne porte donc pas uniquement sur la forme et ne doit pas être renvoyée au Comité de rédaction.

19. La clause de sauvegarde qui figure actuellement à l'alinéa *b* du projet d'article 14 comprend deux parties qui semblent viser deux types de dérogation. M. Hellners partage l'avis exprimé par le représentant du Souaziland⁹, à savoir qu'il n'y a guère de différence entre ces deux types de dérogation et que les raisons pour lesquelles il faudrait les prévoir tous deux ne sont pas expliquées de façon satisfaisante dans le commentaire.

20. En conséquence, le représentant de la Suède propose que les mots « serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou » soient supprimés pour que le texte de la future convention soit plus clair. Cet amendement n'a pas pour but de modifier, quant au fond, l'alinéa *b* du projet d'article 14, ni de lui donner un sens nouveau.

21. M. MARESCA (Italie) dit que les explications fournies par l'Expert consultant ont contribué à dissiper certains doutes de la délégation italienne quant au projet d'article 14, mais ces explications ne seront reflétées que dans les comptes rendus de la Conférence et ne bénéficieront pas directement à ceux qui, ultérieurement, devront appliquer les dispositions de la future convention.

22. Il faut donc améliorer le texte du projet d'article 14 et le rendre plus clair. Comme l'a noté le représentant de la Grèce, il s'agit d'un des articles les plus classiques du projet. Néanmoins, il contient quelques éléments nouveaux et il témoigne d'une certaine confusion quant au sens juridique des termes. La partie introductive de l'article lie deux idées très différentes, à savoir l'idée qu'une partie d'un territoire d'un Etat devient partie du territoire d'un autre Etat, et celle qu'un Etat cesse d'être responsable des relations internationales du territoire en question. M. Maresca ne pense pas que ces deux idées devraient être réunies dans la même phrase, parce que, du point de vue historique et juridique, il s'agit de deux choses tout à fait différentes. En outre, trop de concision

⁸ Voir ci-dessus 22^e séance, par. 37.

⁹ *Ibid.*, par. 43.

peut conduire à l'obscurité, qui est le pire ennemi du droit. C'est la raison pour laquelle la délégation italienne estime que le Comité de rédaction devrait envisager la possibilité de séparer ces deux idées.

23. Le représentant de l'Italie appelle l'attention sur le fait que, dans la version française de la partie introductive du projet d'article 14, une virgule devrait être ajoutée après le mot « responsable » pour aligner ce texte sur les versions anglaise, espagnole et russe.

24. Se référant à l'alinéa *b*, M. Maresca remercie l'Expert consultant de ses explications mais demeure d'avis que le libellé actuel n'est pas clair et pourrait donner lieu à des confusions et, éventuellement, à des malentendus.

25. Le PRÉSIDENT dit que le Comité de rédaction tiendra compte des modifications de forme suggérées par le représentant de l'Italie.

26. M. ARIFF (Malaisie) dit que sa délégation croit que chaque traité a un objet et un but, sinon il est probable qu'il n'aurait même jamais été conclu. Il est donc normal, lorsqu'il devient impossible, du fait d'une situation nouvelle, d'appliquer un traité à un territoire ou lorsque son application est alors contraire à l'objectif pour lequel il a été conclu, d'annuler définitivement ce traité.

27. En conséquence, la délégation malaisienne ne peut appuyer la proposition suédoise tendant à ce que l'expression « serait incompatible avec l'objet et le but du traité » soit supprimée à l'alinéa *b* de l'article 14. Elle estime que ces mots sont nécessaires et indispensables pour le sens de l'article et que les mots « changerait radicalement les conditions d'exécution du traité » ont un sens et un objectif entièrement différents. Les deux expressions devraient être conservées.

28. M. AMLIE (Norvège) pense, comme le représentant de la Malaisie, que les mots « serait incompatible avec l'objet et le but du traité » doivent être maintenus. Puisqu'ils apparaissent à de nombreuses reprises dans le projet, il faudrait que la Commission, si elle décidait de supprimer ces mots de l'article 14, les supprime aussi dans les autres articles.

29. La délégation norvégienne estime que le projet d'article 14 devrait être adopté sous sa forme actuelle, sous réserve de l'examen, au cours de la discussion des autres projets d'articles, de l'amendement proposé oralement par le représentant de la Suède.

30. M. MIRCEA (Roumanie) appuie l'amendement proposé par le représentant de la Suède, parce que c'est un bon moyen d'abrégier le texte de plusieurs articles. La délégation roumaine n'aurait aucun mal à accepter la clause de sauvegarde prévue à l'alinéa *b* si elle contenait uniquement l'expression « changerait radicalement les conditions d'exécution du traité », qui permettrait de tenir compte d'un nombre de cas suffisamment grand, en particulier ceux qui impliquent des Etats ayant accédé depuis peu à l'indépendance.

31. M. SIEV (Irlande) dit que sa délégation estime que la suppression des mots « serait incompatible avec l'objet et le but du traité » créerait une lacune. La délégation irlandaise fait siennes les observations des représentants de la Malaisie et de la Norvège.

32. Toutefois, l'article 14 serait peut-être plus facile à comprendre si l'expression « qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi » était supprimée à l'alinéa *b*; le Comité de rédaction pourrait envisager cette possibilité.

33. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'objections le Comité de rédaction sera invité à examiner l'amendement à l'alinéa *b* proposé par le représentant de l'Irlande.

34. Le Président invite les membres de la Commission à voter sur l'amendement oral proposé par le représentant de la Suède et tendant à supprimer, à l'alinéa *b* de l'article 14, les mots « serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou ».

Par 43 voix contre 4, avec 27 abstentions, l'amendement oral proposé par le représentant de la Suède est rejeté.

35. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'objections il considérera que la Commission plénière décide d'adopter provisoirement le projet d'article 14, sous sa forme actuelle, et de le transmettre au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹⁰.

ARTICLE 15 (Position à l'égard des traités de l'Etat prédécesseur)

36. M. RANJEVA (Madagascar) déclare que sa délégation approuve, quant au fond, l'article 15, qui contient une disposition fondamentale du projet de convention, du fait qu'il énonce le principe de la « table rase ».

37. Il faudrait peut-être attirer l'attention du Comité de rédaction sur le libellé de l'article. La Commission du droit international a employé une tournure négative, ce qui semble donner l'impression qu'elle recommande la formulation d'une nouvelle règle en vue de faciliter le développement progressif du droit international. La délégation malgache se féliciterait de cette manière de voir, mais elle n'est pas entièrement satisfaite de la tournure négative du libellé, qui semble dénoter une hésitation et signifie que l'article n'énonce pas un principe autonome mais doit être examiné compte tenu de principes formulés ailleurs.

38. Le fait que le principe de la « table rase » est accepté universellement et sans réserve ressort non seulement du paragraphe 3 du commentaire relatif à l'article 15 (A/CONF.80/4, p. 54), qui rappelle le caractère traditionnel de ce principe, mais aussi des exemples nombreux et concordants de la pratique suivie par la plupart des Etats, ce qui paraît aussi indiquer que la règle dite « de la continuité » n'a guère résisté à l'épreuve du temps et de la pratique.

39. En conséquence, la délégation malgache, tout en félicitant la Commission du droit international du travail qu'elle a accompli, apprécierait que le Comité de rédaction examine la possibilité d'employer une tournure de phrase moins hésitante pour affirmer ce qui — la pratique n'a cessé d'en donner la preuve — est admis comme le principe directeur essentiel.

¹⁰ Pour la suite des débats sur l'article 14, voir 34^e séance, par. 3 et 4.

40. M. MBACKÉ (Sénégal) dit que sa délégation ne met pas en question le contenu de l'article 15, qui proclame le principe de la « table rase ». Mais elle est préoccupée par le fait que le texte fait allusion au principe de la continuité : cela entraîne un manque de précision et donne à l'article un caractère ambivalent qui devrait être évité. La délégation sénégalaise voudrait que le Comité de rédaction essaie de trouver une formulation indiquant plus nettement qu'un Etat nouvellement indépendant n'est pas tenu de maintenir un traité en vigueur.

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

41. Pour M. SETTE CÂMARA (Brésil), le principe de la « table rase » énoncé à l'article 15 fait de ce dernier une pierre angulaire du projet de convention tout entier. Au cours des délibérations de la Commission sur l'article 2, la délégation brésilienne a dit ce qu'elle pensait de la signification et du contenu de l'article 15, ainsi que des Etats nouvellement indépendants qui, à son avis, « naissent libres »¹¹.

42. La doctrine de la « table rase » a une double origine : le principe de l'autodétermination et l'idée générale dont procède la Convention de Vienne sur le droit des traités, dans le cadre de laquelle la Commission du droit international a élaboré l'ensemble du projet d'articles actuellement examiné.

43. Comme il est dit au paragraphe 3 du commentaire (*ibid.*), la règle de la « table rase » est depuis longtemps entrée dans la pratique; et on peut relever, parmi les observations des gouvernements, que le représentant des Etats-Unis, notant avec satisfaction que la Commission du droit international avait adopté le principe de la « table rase », a signalé que « les Etats-Unis ont été probablement le premier pays à énoncer ce principe en accédant à l'indépendance il y a près de 200 ans » (A/CONF.80/5, p. 192).

44. Mais le principe en question ne devient prédominant que lorsqu'apparaît un nouvel Etat; celui-ci ne saurait prendre automatiquement à son compte les droits et obligations de l'Etat prédécesseur. Toutefois, le texte de l'article 15 stipule uniquement que l'Etat nouvellement indépendant n'est pas lié par un traité du seul fait qu'à la date de la succession le traité était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession. La délégation brésilienne a étudié avec soin le commentaire de la Commission du droit international concernant l'interprétation de la règle de la « table rase », en particulier les paragraphes 6 et 8 à 14 du commentaire (A/CONF.80/4 p. 55 à 57), y compris la question de savoir s'il existe des catégories de traités qui doivent être considérées comme faisant exception à la règle de la « table rase ». Apparemment, la Commission du droit international a pensé qu'il existait une certaine différence entre les traités bilatéraux et certains traités multilatéraux, mais comme cette question sera soulevée à propos de l'article 16, la délégation brésilienne se réserve de formuler ses observations lorsque la Commission abordera l'examen de cet article.

45. Par ailleurs, M. Sette Câmara relève que la clause de sauvegarde du type habituel ne figure pas dans le

texte de la Commission du droit international; la technique rédactionnelle est la même qu'à l'article 8, et c'est encore une fois l'emploi du mot « seul » qui ouvre la voie à certaines dérogations aux règles régissant l'application du droit international général à divers accords formels entre les parties.

46. La délégation brésilienne estime que l'article 15 est l'un des plus importants de l'ensemble du projet; à son avis, le texte devrait être laissé tel quel : toute modification qu'on tenterait d'y apporter serait regrettable.

47. M. MUSEUX (France) fait l'éloge du travail accompli par la Commission du droit international en ce qui concerne la rédaction de l'article 15. Cet article est d'une importance capitale; si compréhensible que soit le désir de la délégation malgache de le voir revêtir une forme plus affirmative, une telle modification n'aurait qu'un intérêt rédactionnel; en tout état de cause, la délégation française n'est pas disposée à soutenir une modification du texte.

48. Il est clair que la Commission du droit international a fondé l'article 15 sur le principe de la « table rase ». La délégation française a déjà déclaré, lors de l'examen de l'article 2¹², que ce principe lui paraît acceptable à condition que la formulation de la Commission du droit international soit maintenue à la fois dans sa portée et dans sa lettre — en d'autres termes, que la « table rase », notion en elle-même large et catégorique, soit envisagée à la lumière de la pratique en vigueur dans les Etats aussi bien en droit interne et constitutionnel qu'en droit international. Effectivement, l'application stricte du principe de la « table rase » signifierait — en France, par exemple, cela est hors de doute — que les traités internationaux, même si toutes les dispositions antérieures restaient inchangées, devraient être renvoyés au corps législatif pour renouvellement.

49. M. FARAHAT (Qatar) se joint aux membres de la Commission qui viennent d'intervenir dans le débat pour appuyer le maintien du projet d'article 15 sous sa forme actuelle; cet article est simple et direct et assure à l'Etat nouvellement indépendant la liberté de choix en ce qui concerne les traités, tout en garantissant implicitement la continuité.

50. Mlle OLOWO (Ouganda) réitère l'appui accordé par son pays au texte actuel de l'article 15 et ajoute qu'elle rejettera tout amendement, car cela risquerait de conduire à des modifications de fond.

51. M. MANGAL (Afghanistan) déclare que sa délégation appuie le projet d'article 15, qui affirme nettement le principe de la « table rase ». L'Etat nouvellement indépendant ne peut pas prétendre se prévaloir des droits conventionnels de l'Etat prédécesseur, surtout dans le cas de traités bilatéraux. Cet article prive de fondement juridique tout argument ou litige qui s'inspirerait de conceptions allant à l'encontre du principe de la « table rase ».

52. M. MARESCA (Italie) dit que sa délégation soutient entièrement au projet d'article 15, qui constitue la codification, magistralement formulée, d'un très ancien

¹¹ Voir ci-dessus 3^e séance, par. 45 à 50.

¹² Voir ci-dessus 2^e séance, par. 28 à 30.

principe du droit international. Il se demande cependant s'il ne vaudrait pas mieux suivre la pratique employée pour d'autres articles — l'article 16, par exemple — et introduire dans une première phase une référence aux articles fondés sur un principe différent, tels que les articles 11 et 12. Cela servirait à préciser le champ d'application de l'article 15.

53. Sir Francis VALLAT (Expert consultant) dit que la Commission du droit international a examiné expressément et avec attention la question soulevée par le représentant de l'Italie. Le texte de 1972 du projet d'article 15 commençait par l'expression « Sous réserve des dispositions des présents articles ». Mais la Commission du droit international a estimé que la mention de références pourrait créer une confusion quant au rapport entre cet article et d'autres articles. Elle a donc intentionnellement supprimé cette phrase et s'est efforcée, grâce au libellé d'autres articles et à la place qu'elle leur a donnée dans le projet, de rendre inutiles les références en question. C'est la raison pour laquelle certains articles figurent parmi les dispositions générales de façon à s'appliquer à tous les projets d'articles. On notera que les projets d'articles 16 et 17 renvoient non pas à d'autres articles, mais à d'autres paragraphes des mêmes articles, de sorte que les références sont autonomes.

54. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'objections il considérera que la Commission décide d'adopter provisoirement le projet d'article 15 et de le renvoyer pour examen au Comité de rédaction.

*Il en est ainsi décidé*¹³.

ARTICLE 16 (Participation à des traités en vigueur à la date de la succession d'Etats)¹⁴ et ARTICLE 16 bis [projet d'article nouveau] (Participation à des traités de caractère universel en vigueur à la date de la succession d'Etats)

55. Le PRÉSIDENT dit que l'amendement néerlandais au projet d'article 16 (A/CONF.80/C.1/L.35) et la proposition soviétique visant à ajouter un nouvel article 16 bis (A/CONF.80/C.1/L.22) traitent du même sujet. En l'absence d'objections, il décidera que la Commission examinera les deux amendements ensemble, en même temps que le projet d'article 16.

Il en est ainsi décidé.

56. M. STUTTERHEIM (Pays-Bas), présentant l'amendement de sa délégation, dit que, contrairement à la proposition soviétique tendant à ajouter un nouvel article, l'amendement néerlandais est basé sur le principe de la « table rase ». La délégation néerlandaise juge utile de présumer qu'un Etat nouvellement indépendant voudra être partie aux traités multilatéraux ouverts à la participation universelle. La pratique de ces dernières années a montré que ces Etats souhaitent participer pleinement à la vie internationale, et que souvent ils notifient au

Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies leur intention de maintenir les traités et conventions applicables à leur territoire à la date de la succession d'Etats, sous réserve d'un examen ultérieur pour déterminer quels sont les traités qu'ils souhaitent adopter, adopter avec réserves ou dénoncer. A la connaissance de la délégation néerlandaise, aucun Etat nouvellement indépendant n'a par la suite cessé d'être partie à un traité multilatéral ouvert à la participation universelle. Les traités multilatéraux sont bien connus de tous les Etats nouvellement indépendants grâce aux publications les concernant, en particulier celles des Nations Unies.

57. En obligeant les Etats nouvellement indépendants à adresser une notification écrite, portant la signature d'un ministre, les Etats bien établis leur imposeront une charge à un moment où d'autres questions plus pressantes les occupent. Des tâches seront par ailleurs imposées au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies et aux autres dépositaires de traités multilatéraux.

58. La délégation néerlandaise n'ignore pas que si son amendement est adopté, il faudra apporter à d'autres projets d'articles les modifications qu'elle indiquera au Comité de rédaction.

59. M. SNEGIREV (Union des Républiques socialistes soviétiques) préférerait présenter la proposition soviétique à la séance suivante.

60. M. WERNERS (Surinam) dit que sa délégation appuie l'amendement présenté par les Pays-Bas au projet d'article 16. Il s'agit d'une proposition pratique qui, au nouveau paragraphe 4, accorde à juste titre une place au principe de la « table rase ». Il faut convenir qu'après une succession d'Etats la volonté politique de l'Etat nouvellement indépendant constitue le facteur décisif dans la détermination du champ d'application du principe de la « table rase ». Au moment de l'accession du Surinam à l'indépendance, un représentant du Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies a informé le gouvernement que, sous réserve d'un examen juridique, la grande majorité des Etats nouvellement indépendants reconnaît les droits et devoirs découlant des traités multilatéraux ouverts à la participation universelle auxquels l'Etat prédécesseur était partie. M. Janks, qui fut directeur général du Bureau international du Travail, a même émis l'opinion — qui n'est pas juridiquement fondée en l'état du droit international contemporain — que certains traités multilatéraux normatifs doivent être considérés comme des éléments du droit international coutumier et, partant, être obligatoires pour tous les nouveaux membres de la communauté internationale.

61. M. SHAHABUDEEN (Guyane) dit que l'amendement des Pays-Bas au projet d'article 16 et la proposition soviétique visant à ajouter un nouvel article sont différents mais, en fait, visent le même objectif, que la délégation guyanaise comprend et qui consiste à empêcher qu'un vide international ne se crée, en disposant que les traités multilatéraux doivent s'appliquer à l'Etat nouvellement indépendant à compter de la date de son indépendance, même si cet Etat n'a pas notifié son intention d'y adhérer.

62. Les relations internationales sont régies par un ensemble de traités, et une application littérale de la règle

¹³ Pour la suite des débats sur l'article 15, voir 34^e séance, par. 5 et 6.

¹⁴ L'amendement suivant était proposé : Pays-Bas, A/CONF.80/C.1/L.35; en outre, l'Union des Républiques socialistes soviétiques proposait l'adjonction d'un article 16 bis, A/CONF.80/C.1/L.22.

de la « table rase » signifierait que ces traités ne s'appliquent pas, par dévolution, à un Etat successeur sans son consentement et celui des autres Etats parties — procédure qui prend du temps et crée un vide inopportun tant pour l'Etat nouvellement indépendant que pour la communauté internationale.

63. Le projet d'article 16 cherche à remédier à la situation pour ce qui est des traités multilatéraux, mais il ne parvient pas tout à fait à prévoir un mécanisme adéquat puisque, conformément au paragraphe 2 du projet d'article 22, l'application du traité est considérée comme suspendue jusqu'à la date à laquelle la notification de succession est faite. Certes, il est prévu que le traité sera appliqué à titre provisoire conformément à l'article 26 ou « s'il en est autrement convenu ». Mais, aux termes du projet d'article 26 l'application à titre provisoire d'un traité multilatéral est subordonnée à la notification du nouvel Etat, et l'autre exception visée au paragraphe 2 du projet d'article 22 suppose l'accord des parties intéressées, de sorte que dans les deux cas il y aura presque certainement un vide.

64. On pourrait soutenir que ce vide, bien qu'indésirable, est le prix inévitable qu'il convient de payer si l'on veut protéger les Etats nouvellement indépendants en adoptant le principe de la « table rase ». La délégation guyanaise estime cependant qu'il est inutile d'agir de façon dogmatique, bien qu'il convienne de veiller à éviter d'adopter une approche qui risque de sembler impliquer que le consentement de l'Etat nouvellement indépendant intéressé n'est pas requis. C'est pourquoi la délégation guyanaise émet des réserves à propos de la proposition soviétique, aux termes de laquelle la communauté internationale semblerait présumer unilatéralement que certains traités s'appliquent aux Etats nouvellement indépendants avant que ces derniers aient eu la possibilité d'exprimer leurs souhaits.

65. Le problème consiste essentiellement à établir un équilibre entre la continuité et la liberté de choix, sur laquelle repose le principe de la « table rase ». Dans le cas des traités multilatéraux, la nécessité de la continuité est impérative et le risque que court le nouvel Etat est minime. On pourrait répondre que le consentement du nouvel Etat est subordonné à une notification à cet effet, et que l'expérience de tous les Etats représentés à la Conférence montre probablement que tout Etat nouvellement indépendant souhaite se voir appliquer ces traités. On pourrait alors énoncer une règle qui offre toute sécurité : on devrait présumer que le nouvel Etat souhaite que ces traités soient appliqués à son territoire, sauf indication contraire, et que les traités devraient donc être considérés comme s'appliquant à lui à compter de la date de l'indépendance. Une règle de ce genre ne supprimerait pas la nécessité du consentement et ne serait donc pas incompatible avec le principe de la « table rase ».

66. L'amendement des Pays-Bas est conforme à cette approche, et la délégation guyanaise l'appuie en principe. Mais les alinéas *b* et *c* du nouveau paragraphe 4 proposé pourraient être légèrement améliorés. Ils pourraient disposer qu'un Etat qui n'a jamais bénéficié des avantages d'un traité est libre, à tout moment, de faire part de son désir de ne pas se voir appliquer le traité; dans ce cas,

le traité serait considéré comme ne s'étant jamais appliqué à cet Etat; et un Etat qui, en vertu des nouvelles dispositions, a demandé à bénéficier d'un traité ne serait libre de mettre fin à l'application de ce traité qu'en conformité avec les dispositions du traité régissant sa dénonciation.

67. Il serait aussi nécessaire d'aligner les dispositions de l'amendement néerlandais sur celles du projet d'article 26.

La séance est levée à 18 h 5.

24^e SÉANCE

Vendredi 22 avril 1977, à 11 h 10

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 16 (Participation à des traités en vigueur à la date de la succession d'Etats) et ARTICLE 16 *bis* [projet d'article nouveau] (Participation à des traités de caractère universel en vigueur à la date de la succession d'Etats)¹ [*suite*]

1. M. SNEGIREV (Union des Républiques socialistes soviétiques), présentant le projet d'article 16 *bis* (A/CONF.80/C.1/L.22), fait observer que la proposition tendant à inclure dans le projet de convention une disposition relative aux traités de caractère universel n'est pas nouvelle. En effet, une proposition analogue a été présentée en 1974 à la Commission du droit international, qui n'a pas pu l'examiner faute de temps, comme elle l'a indiqué au paragraphe 75 de son rapport sur les travaux de sa vingt-sixième session (A/CONF.80/4, p. 13). Le 14 décembre 1974, l'Assemblée générale a transmis aux gouvernements, en même temps que le projet de convention, un projet d'article 12 *bis* intitulé « Traités multilatéraux de caractère universel », afin de connaître leur opinion sur ce point. La Commission du droit international et l'Assemblée générale ont donc accordé une grande importance à la question de la succession d'Etats à des traités de caractère universel, et l'article 16 *bis* proposé par la délégation soviétique est destiné à combler une lacune du projet de convention à cet égard.

2. M. Snegirev rappelle que les traités de caractère universel sont le résultat de la coopération internationale et qu'ils énoncent des principes généralement admis et des normes concernant les relations internationales contemporaines. L'objet de ces traités est de renforcer l'ordre

¹ Pour l'amendement proposé à l'article 16, voir 23^e séance, note 14.