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.26

26e 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)*

Copyright © United Nations

26e SÉANCE

Lundi 25 avril 1977, à 10 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 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. HELLNERS (Suède) juge constructifs et l'amendement des Pays-Bas (A/CONF.80/C.1/L.35) et la proposition de l'Union soviétique (A/CONF.80/C.1/L.22).

2. Il existe un accord général quant au principe de la « table rase », comme il ressort clairement des positions adoptées à l'égard de l'article 15. Par ailleurs, le souci se manifeste aussi d'empêcher qu'un vide ne se crée à l'occasion d'une succession d'Etats en ce qui concerne les conventions universelles, et on a pu observer que, dans la pratique, la plupart des Etats nouvellement indépendants continuent d'appliquer ces conventions. Les adversaires de l'amendement des Pays-Bas et de la proposition de l'Union soviétique ont avancé que le principe de la « table rase » serait pratiquement vidé de son sens si un si grand nombre de conventions étaient soustraites à son application. Quelques délégations ont aussi fait état de la possibilité pour les Etats nouvellement indépendants d'avoir à faire face à des engagements financiers inattendus.

3. Le nombre d'exceptions au principe de la « table rase » résultant des propositions en question a été quelque peu exagéré. Le principe continuerait de s'appliquer aux traités bilatéraux, de même qu'à de nombreux traités régionaux. Quant aux obligations financières, la participation à des organisations internationales, qui suppose le versement de contributions, est une question étrangère aux projets d'article, et il ne faudrait pas exagérer les incidences financières découlant de la participation à des conventions diplomatiques ou humanitaires.

4. Il est un autre point, qui est mentionné au paragraphe 8 du commentaire relatif à l'article 15 (A/CONF. 80/4, p. 55) : pour l'essentiel, le contenu des conventions dites universelles est considéré comme droit international en vigueur, indépendamment de ces conventions. Dans de nombreux cas, on peut soutenir qu'une fois adoptées ces conventions déterminent le droit international. Ce point est confirmé par le fait que les pays qui n'ont pas ratifié la Convention de Vienne sur le droit des traités invoquent cette convention selon que de besoin.

5. L'amendement des Pays-Bas et la proposition de l'Union soviétique pourraient être améliorés, notamment en ce qui concerne la notion de présomption dans le cas de l'amendement et celle de l'application du traité à titre provisoire dans le cas de la proposition. La définition des conventions universelles exige aussi un examen plus approfondi, bien qu'elle ait été déjà considérablement améliorée par rapport aux projets antérieurs.

6. M. Hellners en conclut que les différences et les difficultés ont été exagérées. Il est enclin à convenir avec le représentant de la République-Unie de Tanzanie que les projets d'articles 16 et 22, considérés ensemble, peuvent donner lieu à une situation très proche de celle envisagée dans l'amendement des Pays-Bas et la proposition de l'Union soviétique [2]. Il aurait accueilli avec satisfaction la mise en œuvre des principes sur lesquels reposent les deux propositions, mais il est disposé à accepter le projet d'article 16 sous sa forme actuelle, étant donné que la pratique tend à confirmer la continuité des traités en cause et que, dans une large mesure, les mêmes règles s'appliqueront en tout état de cause en vertu du droit international, indépendamment de ces traités.

7. Mme DAHLERUP (Danemark) appuie les vues du représentant de la Suède.

8. M. DADZIE (Ghana) dit que, pour les raisons déjà exposées par des orateurs qui l'ont précédé, sa délégation appuie le projet d'article 16, qui répond bien aux objectifs visés.

9. M. SNEGIREV (Union des Républiques socialistes soviétiques) remercie les délégations qui ont appuyé sa proposition visant à introduire un nouvel article 16 *bis*, mais il persiste à croire que cette proposition n'a pas pour effet de limiter l'application du principe de la « table rase », dont plusieurs représentants pensent à juste titre qu'il donne toute liberté d'adhérer ou non à un traité.

10. Le représentant de la République-Unie de Tanzanie pense que la proposition soviétique laisse planer quelques incertitudes quant aux réserves faites par l'Etat prédécesseur au sujet d'un traité applicable au territoire [3], mais l'amendement proposé en conséquence à l'article 19 règle pleinement cette question.

11. Le représentant du Brésil a demandé instamment que tout Etat jouisse d'une liberté de choix totale [4]. On ne voit pas très bien, cependant, de quelle manière la proposition de l'Union soviétique cherche à passer outre à la volonté de l'Etat nouvellement indépendant. L'inclusion de l'article 16 *bis* dans la future convention n'imposerait aucune obligation à l'Etat nouvellement indépendant, à moins que celui-ci ne choisisse de ratifier la convention. Et même dans ce cas, l'Etat nouvellement indépendant pourrait faire une réserve au sujet de l'article 16 *bis*. Ce qui a été décrit comme étant l' « application automatique » d'un traité signifie qu'un traité universel demeurerait en vigueur, sans que l'Etat nouvellement indépendant ait à envoyer une notification à cet

---

[1] Pour la proposition d'amendement à l'article 16, voir 23e séance, note 14.

[2] Voir ci-dessus 24e séance, par. 28.

[3] *Ibid.*, par. 39 et 40.

[4] *Ibid.*, par. 31 et suiv.

effet; cela ne signifie pas que le traité serait appliqué contre le gré de cet Etat.

12. M. ARIFF (Malaisie) dit que le principe de la « table rase » a été fermement défendu par tous les Etats nouvellement indépendants, qui ont résisté à toute tentative faite pour y apporter des exceptions. Le principe fondamental sur lequel repose le projet d'article 16 actuel est que la règle de la « table rase » doit s'appliquer aux traités multilatéraux tout autant qu'aux traités bilatéraux. Le fait que la participation de l'Etat nouvellement indépendant aux traités multilatéraux n'est pas obligatoire est précisé sans équivoque par les mots « peut... établir » ou « ne peut établir... que » aux paragraphes 1 et 3; il l'est aussi par les dispositions du paragraphe 2, en vertu duquel il sera impossible d'appliquer un traité au territoire de l'Etat nouvellement indépendant au cas où cette application « serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité »; en effet, dans ce cas-là, les pouvoirs discrétionnaires qu'a l'Etat nouvellement indépendant d'opter pour l'application du traité n'ont plus aucun lieu d'être.

13. En présentant son amendement, la délégation néerlandaise était sans aucun doute animée du désir de maintenir le principe de la « table rase », mais le texte proposé ne répond pas à ce désir : il y est présumé que tous les Etats nouvellement indépendants accepteront comme un fait accompli tous les traités multilatéraux ouverts à la participation universelle qui étaient en vigueur au moment de la succession d'Etats. Il est vrai que l'amendement des Pays-Bas donne à ces Etats la possibilité de dénoncer un traité ultérieurement, mais cette option diffère du droit d'exercer ce choix immédiatement après l'indépendance, en tant que prérogative d'un Etat souverain. L'amendement des Pays-Bas donne à penser que l'Etat nouvellement indépendant se voit imposer des obligations et, ce faisant, il affaiblit le principe de la liberté d'expression et le droit à l'autodétermination auxquels tous les Etats nouvellement indépendans souscrivent et qui sont à la base du principe de la « table rase ». Le fait qu'à l'alinéa *b* du paragraphe 4 proposé le droit qu'a l'Etat nouvellement indépendant de dénoncer un traité est subordonné à des conditions constitue une dérogation supplémentaire au principe de la « table rase » et une contrainte imposée à l'Etat nouvellement indépendant.

14. La proposition de l'Union soviétique visant à ajouter un article 16 *bis* semble se situer à mi-chemin entre le projet d'article 16 et l'amendement néerlandais. Elle semble reconnaître la souveraineté de l'Etat successeur nouvellement indépendant et, partant, le principe de la « table rase ». Elle confère à l'Etat nouvellement indépendant le droit de dénoncer un traité, sous réserve d'un préavis de trois mois; elle stipule qu'un traité est provisoirement valable à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant dans les mêmes conditions qu'à l'égard de l'Etat prédécesseur, et elle donne à l'Etat nouvellement indépendant le droit de devenir partie à un traité, par notification de succession.

15. Néanmoins, la proposition de l'Union soviétique a pour effet de saper le principe de la « table rase », en ce sens que certains traités seront considérés comme demeurant provisoirement en vigueur, indépendamment des vues de l'Etat nouvellement indépendant. En outre, bien qu'on puisse conclure d'un examen hâtif qu'il n'y a pas grande différence entre la proposition de l'Union soviétique et le projet d'article 16, cette proposition a pour inconvénient de ne pas englober les cas visés aux paragraphes 2 et 3 du projet d'article. Les projets d'articles, à partir de l'article 16 — et en particulier l'article 26 —, répondent de façon satisfaisante aux besoins des Etats nouvellement indépendants.

16. La délégation malaisienne appuie donc le projet d'article 16 sous sa forme actuelle.

17. Sir Francis VALLAT (Expert consultant) dit qu'il va répondre aux questions posées par le représentant de la République-Unie de Tanzanie à la 25e séance[5].

18. Premièrement, le représentant de la République-Unie de Tanzanie a cherché quelle interprétation on pouvait donner à l'article 16 lorsqu'on le rapprochait de l'article 22 et des commentaires de la Commission du droit international concernant le maintien en vigueur des traités d'un Etat prédécesseur grâce à la notification visée aux articles 21 et 22, et il a demandé si cette notification avait pour effet d'éviter qu'un vide ne se crée entre la date de la succession d'Etats et celle de la notification.

19. La Commission du droit international, lorsqu'elle a examiné les articles 16 et 22, a étudié les différentes questions résultant du principe de la « table rase », ainsi que les effets de la notification de succession, et elle a groupé ces questions sous six rubriques : traités normatifs, délais, régime international, raisons pour déroger à l'application du paragraphe 1 de l'article 16, sous sa forme actuelle, objections à une notification de succession, et question de la dénonciation ou de la suspension. La Commission plénière s'occupe pour le moment des trois premières rubriques. Le régime intérimaire est examiné en même temps que la question de l'effet d'un traité — en particulier d'un traité multilatéral — entre la date d'une succession d'Etats et la date de la notification de succession en ce qui concerne le traité considéré, y compris la question de l'effet rétroactif de cette notification. Dans le projet d'articles de 1972, cette notification aurait eu pour effet de faire considérer le traité comme étant en vigueur à compter de la date de la succession d'Etats; mais la Commission du droit international a ultérieurement jugé peu réaliste de prévoir que la notification aurait un effet rétroactif à compter de la date de la succession. La Commission du droit international s'est inspirée entièrement du principe de la « table rase » et a laissé à l'Etat nouvellement indépendant le soin de faire son propre choix au moment qui lui convient.

20. Cela a pour corollaire que, passé un certain délai, l'application d'un traité ne peut être rendue rétroactive à la date d'une succession d'Etats. La question des délais et celle des effets de la notification sont donc liées, et, bien que la notification de succession puisse avoir lieu à n'importe quel moment, l'effet concret de cette notification est celui qui est indiqué au paragraphe 1 de l'article 22 en question. Une certaine rétroactivité jouerait, mais l'application du traité serait considérée comme suspendue en vertu du paragraphe 2 de cet article.

---

[5] Voir ci-dessus 25e séance, par. 61 à 64.

21. La lacune n'est donc qu'en partie comblée par l'article 22, qui a été rédigé de cette façon parce qu'il a été jugé qu'il n'était pas réaliste de rendre l'opération rétroactive.

22. Deuxièmement, le représentant de la République-Unie de Tanzanie a demandé si, de toute façon, les délais proposés pour qu'un Etat successeur indique qu'il n'accepte pas le maintien en vigueur d'un traité n'auraient pas les mêmes effets contraires que ceux envisagés par la Commission du droit international en ce qui concerne l'article 22. Sur ce point, sir Francis Vallat pense qu'il ne lui appartient pas de faire des commentaires sur le fond d'un amendement dont la Commission est saisie, et il ne peut que réitérer les observations qu'il a faites au sujet des motifs qui ont inspiré la Commission du droit international.

23. Troisièmement, le représentant de la République-Unie de Tanzanie a demandé ce que l'on entend par « traité de caractère universel » et si ce concept ne crée pas une certaine confusion en établissant une distinction entre les traités multilatéraux. La Commission du droit international a eu en fait des difficultés lorsqu'elle a cherché à déterminer quels traités pourraient être considérés comme continuant d'être en vigueur pour un Etat nouvellement indépendant nonobstant le principe de la « table rase »; il lui a semblé impossible de décider quels traités sont des traités normatifs. La Commission du droit international a examiné la question d'un système adéquat pour permettre à un Etat nouvellement indépendant d'opter ou non pour l'adhésion à un traité par une notification de succession — problème qui est peut-être au cœur de toute la question à l'examen — et elle a conclu que, compte tenu du principe de la « table rase » tel qu'il est reflété dans le projet d'articles considéré, il ne conviendrait pas d'adopter une règle offrant la possibilité de cesser d'être partie à un traité.

24. Sir Francis Vallat s'abstiendra de faire des observations sur la clarté de la proposition de l'Union soviétique. Toutefois, dans la Déclaration sur la participation universelle à la Convention de Vienne sur le droit des traités [6], cette formule a été utilisée pour exprimer le désir que les traités de cette nature soient ouverts à la participation universelle; elle n'a pas été conçue comme une définition juridique.

25. M. BOGAYEVSKY (République socialiste soviétique d'Ukraine) pense que la Conférence doit vouer toute son attention à la question de la sauvegarde de la stabilité des relations établies par les traités et du maintien des droits et des obligations découlant des traités dans leurs rapports avec les droits souverains des Etats nouvellement indépendants. Ce problème demande à être résolu compte tenu de la nécessité de procéder différemment selon les diverses catégories de traités et de prendre en considération la fonction, l'importance et la signification spéciales des traités de caractère universel en droit international contemporain.

26. Les traités de caractère universel traitent, pour la plupart, des questions d'une importance internationale exceptionnelle, telles que le désarmement et la lutte contre les stupéfiants, les questions régies par les conventions de l'Organisation internationale du Travail, etc.; un grand nombre d'entre eux résultent directement de la coopération internationale entre Etats ayant des systèmes économiques et sociaux différents et visent à promouvoir la sécurité internationale et la coexistence pacifique. Leurs dispositions ont donc été énoncées dans l'intérêt de tous les Etats, et il est sans aucun doute dans l'intérêt des Etats nouvellement indépendants que ces traités continuent, au moins pendant un certain temps, de s'appliquer à leur territoire. Telle est l'intention qui inspire la proposition de la délégation de l'Union soviétique. Cette proposition ne porte nullement atteinte au principe de la « table rase », car un Etat indépendant conserverait le droit de notifier sa décision de dénoncer un traité de ce genre à l'égard de son territoire. L'idée maîtresse n'est en rien nouvelle et a fait l'objet d'un débat préliminaire à la Sixième Commission de l'Assemblée générale lorsque celle-ci a étudié le projet d'articles considéré.

27. De l'avis de la délégation de la RSS d'Ukraine, les craintes concernant la difficulté qu'il y a à définir un traité de caractère universel sont quelque peu exagérées; la définition déjà contenue dans la Déclaration sur la participation universelle à la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui fait partie intégrante de l'Acte final de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, pourrait servir de base à cette définition.

28. Le principe qui consiste à définir un traité de caractère universel d'après la matière qu'il régit et son but est logique et fondamental, puisque ces traités sont extrêt mement précieux pour résoudre des problèmes touchanles intérêts de tous les pays, y compris les pays nouvellement indépendants. Il ne serait cependant pas judicieux de chercher à définir ces traités sur la base du nombre d'Etats parties, comme il est proposé dans l'amendement des Pays-Bas.

29. L'idée que les traités de caractère universel devraient rester provisoirement en vigueur ne porte pas atteinte au principe de la « table rase » puisque, aux termes de l'article 16 *bis* proposé, un Etat nouvellement indépendant pourrait soit donner un préavis par lequel il met fin aux effets dudit traité en ce qui le concerne, soit établir sa qualité de partie à ce traité à titre permanent.

30. L'article 16 *bis* proposé vise à éliminer le « vide » juridique résultant de l'application stricte du principe de la « table rase » à l'égard des Etats nouvellement indépendants. Puisqu'il est en fait probable, comme l'ont noté certaines délégations, qu'un Etat nouvellement indépendant ne soit pas toujours au courant des traités multilatéraux qui s'appliquaient précédemment à son territoire, les délégations polonaise, tchécoslovaque et ukrainienne ont présenté une proposition (A/CONF.80/C.1/L.28) tendant à introduire un nouvel article, l'article 22 *bis*, qui disposerait que le dépositaire d'un traité visé aux articles 16, 16 *bis*, 17 et 18, doit notifier aux Etats nouvellement indépendants que ledit traité a été précédemment étendu au territoire auquel se rapporte la succession.

---

[6] *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. 307.

31. M. TODOROV (Bulgarie) rappelle que la Commission du droit international, comme il est dit au paragraphe 75 du commentaire (A/CONF.80/4, p. 13), a été saisie de deux propositions : l'une relative à l'article 12 *bis* — l'article 16 *bis* actuel — du projet d'articles et concernant la participation aux traités multilatéraux de caractère universel, l'autre concernant le règlement des différends. La Commission du droit international n'a malheureusement pas eu le temps d'examiner ces deux propositions.

32. A la trentième session de l'Assemblée générale, la Bulgarie a présenté avec Cuba, la France, le Ghana, la Guyane, le Libéria, les Pays-Bas, la République socialiste soviétique d'Ukraine, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Sri Lanka et la Tchécoslovaquie, un projet de résolution (A/C.6/L.1019)[7] demandant à la Commission du droit international d'examiner ces deux propositions plus à fond. Cette idée n'a pu trouver de majorité à l'Assemblée générale, bien que la délégation bulgare ait exprimé l'avis que la convocation de la Conférence serait prématurée et que l'examen du projet d'articles par une conférence internationale aurait dû être précédé de deux lectures distinctes de ces propositions par la Commission du droit international à deux sessions différentes. La Conférence a donc le grand désavantage, en examinant le projet d'article 16, de ne pouvoir tirer parti des délibérations de la Commission du droit international sur un sujet dont l'extrême importance n'est plus à démontrer.

33. Les traités de caractère universel, qui reflètent l'ensemble des normes et principes en vigueur sur lesquels sont fondés le droit international et les relations amicales entre les Etats, sont établis de manière que leurs buts et objectifs servent l'intérêt de la communauté internationale tout entière, y compris les Etats nouvellement indépendants. Ils doivent donc être ouverts à la participation de tous les Etats de la communauté internationale. L'application rigoureuse à ces traités du principe de la « table rase » en cas de succession d'Etats peut créer un vide juridique qui dure parfois des années et porte évidemment préjudice aux intérêts de tout Etat successeur. Toutefois, comme l'a souligné le représentant de l'Union soviétique, l'application automatique d'un traité de caractère universel à un Etat nouvellement indépendant serait provisoire, et l'Etat en question aurait par la suite la possibilité d'accepter ou de refuser d'y participer.

34. La délégation bulgare fait partie du grand nombre de celles qui appuient la proposition de l'Union soviétique. Mais en raison de l'abondance des propositions tendant à en modifier le texte ou à adopter quelques-unes des idées contenues dans l'amendement des Pays-Bas, M. Todorov pense qu'il serait peut-être utile de constituer ultérieurement un groupe de travail, ne serait-ce qu'à titre officieux, pour essayer d'élaborer un texte généralement acceptable.

35. M. SIEV (Irlande) déclare que sa délégation, fidèle au principe de la « table rase », ne saurait admettre qu'un Etat nouvellement indépendant soit lié par un traité international qui était auparavant en vigueur à l'égard de son territoire, à moins que l'Etat en question ne fasse une déclaration dans ce sens dans un délai raisonnable. Cet Etat a le droit, à certaines conditions, d'établir sa qualité de partie à tout traité multilatéral — à l'exception d'un traité de caractère restrictif — auquel l'Etat prédécesseur était partie à la date de la succession.

36. Les paragraphes 1 et 5 de la proposition de l'Union soviétique peuvent créer une situation inadmissible eu égard à la règle de la « table rase », par exemple si un Etat nouvellement indépendant décide, à la date même de son indépendance, de notifier son désir de mettre fin, en ce qui le concerne, à un traité de caractère universel : en effet, selon le paragraphe 5 de la proposition soviétique, le traité resterait en vigueur à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant pendant trois mois.

37. Quant à l'amendement néerlandais, la délégation irlandaise estime que la proposition qui figure à l'alinéa *a* du nouveau paragraphe 4 diffère sensiblement de celle que l'on trouve à l'alinéa *c* du même paragraphe.

38. La proposition de l'Union soviétique maintient le droit souverain qu'a un Etat nouvellement indépendant d'exprimer sa volonté d'être lié par un traité multilatéral et prévoit un délai de réflexion raisonnable avant la déclaration automatique établissant qu'un traité s'applique à l'Etat nouvellement indépendant.

39. La délégation irlandaise ne juge satisfaisante ni la définition d'un « traité de caractère universel » qui est donnée dans la proposition de l'Union soviétique ni celle d'un « traité multilatéral ouvert à la participation universelle » qui figure dans l'amendement des Pays-Bas. Une définition satisfaisante est cependant nécessaire si l'on veut trouver une formule s'inspirant des deux amendements et applicable à certains traités conçus et appliqués à l'échelle mondiale. Cette nécessité est d'autant plus urgente à l'heure actuelle que les Etats nouvellement indépendants se trouvent souvent engagés dans des hostilités dès le moment où ils accèdent à l'indépendance et risquent fort de devoir recourir à des instruments internationaux qui réglementent les hostilités et prévoient des opérations de caractère humanitaire sous les auspices du Comité international de la Croix-Rouge.

40. M. BRACEGIRDLE (Nouvelle-Zélande), se référant à l'amendement présenté par les Pays-Bas, dit que sa rédaction actuelle pose plusieurs problèmes. Il estime digne d'éloges l'intention dont s'inspire l'alinéa *a* du paragraphe 4 proposé, qui est de maintenir l'équilibre entre le souci de ménager la susceptibilité des Etats nouvellement indépendants et celui de sauvegarder, parmi les traités multilatéraux, ceux qui jouent un rôle particulièrement important dans les relations internationales. Cet alinéa n'est toutefois pas entièrement cohérent, en ce sens qu'il passe directement d'une présomption à une énonciation catégorique, sans aucune référence à la manifestation, par un Etat nouvellement indépendant, de sa volonté présumée. Tel qu'il est, il donne l'impression que la présomption figurant dans la première phrase n'est pas assez forte, en termes juridiques, pour justifier la conclusion énoncée dans la deuxième. Or, si le lien entre les deux phrases n'est pas solide, la première phrase perd quelque peu de sa signification et il reste une large exception au principe de la « table rase ». Une façon d'améliorer la

[7] *Documents officiels de l'Assemblée générale, trentième session, Annexes*, point 109 de l'ordre du jour, doc. A/10462, par. 4.

rédaction de l'alinéa serait de supprimer le mot « donc », pour bien montrer que la deuxième phrase est indépendante de la première, et de le remplacer par les mots « en outre ». La deuxième phrase devrait aussi déclarer, pour s'accorder avec la première, que les traités visés à cet alinéa doivent « être présumés s'appliquer... ».

41. Le deuxième problème que pose cet alinéa *a* du paragraphe 4 est dû à la disposition selon laquelle le traité serait applicable à l'Etat nouvellement indépendant « dans les mêmes conditions que celles qui étaient valables pour l'Etat prédécesseur ». Ces mots, quant au fond, ont la même portée que les paragraphes 2 et 3 du nouvel article 16 *bis* proposé par l'Union soviétique, de sorte que les propositions des deux pays ne sont pas sans conséquences, l'une comme l'autre, pour les principes énoncés dans les projets d'articles 19 et 20. Il se peut, par exemple, que les réserves à un traité, qui étaient applicables à un territoire avant son indépendance, ne conviennent plus après l'indépendance, car les intérêts de l'Etat prédécesseur et ceux de l'Etat successeur seront souvent très différents. Une raison évidente de cette différence est que l'Etat prédécesseur qui a formulé ces réserves est généralement un pays développé alors que l'Etat successeur est généralement un pays en développement. Aussi serait-il peut-être préférable et, par ailleurs, plus conforme aux projets d'articles 19 et 20, que les conditions dans lesquelles un traité continuera de s'appliquer à l'Etat successeur après la succession soient non pas celles qui étaient en vigueur pour l'Etat prédécesseur, mais plutôt celles qui s'appliquaient au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

42. Autre source possible de difficultés, la disposition qui figure à l'alinéa *b* du paragraphe 4 proposé dans l'amendement des Pays-Bas, selon laquelle l'Etat nouvellement indépendant peut mettre fin, en ce qui le concerne, aux effets d'un traité à condition qu'il n'ait pas invoqué le bénéfice dudit traité après la date de la succession d'Etats. Lorsque, par exemple, un traité contient des dispositions qui consacrent indiscutablement des règles du droit international coutumier, il est parfois difficile de dire si l'Etat indépendant s'est fondé sur ces règles en tant que telles ou sur le traité; si l'on soutient qu'en fait l'Etat nouvellement indépendant a invoqué le bénéfice du traité, il sera lié par cet instrument même s'il n'en approuve pas toutes les dispositions. En outre, il lui sera peut-être impossible, en vertu de la Convention de Vienne sur le droit des traités, de formuler des réserves au traité en question ou de le dénoncer. Par ailleurs, du fait qu'en vertu de l'article 38 de la Convention de Vienne les principes fondamentaux du droit international codifiés dans les principaux traités multilatéraux sont obligatoires tant pour les Etats nouvellement indépendants que pour les autres, indépendamment de ces traités, il est peut-être moins indispensable de stipuler expressément que les Etats nouvellement indépendants seront liés par ces instruments.

43. Enfin, la fixation, à l'alinéa *c* du paragraphe 4 proposé, d'un délai pour la notification de cessation, par un Etat nouvellement indépendant, des effets d'un traité de l'Etat prédécesseur, peut aussi créer des problèmes, car l'accession à l'indépendance est avant tout un phénomène politique, et il peut y avoir des raisons politiques, surtout si l'indépendance ne survient pas de manière bien ordonnée, pour qu'un territoire devienne indépendant plusieurs années avant de pouvoir se faire une opinion bien arrêtée concernant ses relations conventionnelles. Ce serait peut-être manquer de réalisme, et même être injuste, que de compter que l'indépendance sera différée jusqu'au moment où l'Etat nouvellement indépendant aura pris ses décisions au sujet des traités de l'Etat prédécesseur. Une disposition du type de celle qui est proposée placerait aussi les petits territoires ayant des ressources limitées dans une situation particulièrement désavantageuse. Par ailleurs, l'amendement lui-même empêche la cessation des effets d'un traité à partir de la date de la succession si la notification de cessation est faite plus de douze mois après la date de la succession. L'article 70 de la Convention de Vienne sur le droit des traités dispose qu'un Etat nouvellement indépendant pourra rester lié par les obligations créées à sa charge par l'exécution d'un traité avant qu'il y ait mis fin, même si cet Etat n'a pas eu connaissance de ces obligations au moment où elles ont été contractées.

44. La délégation néo-zélandaise préfère l'amendement des Pays-Bas à la proposition de l'Union soviétique concernant un nouvel article 16 *bis*, parce qu'il est possible de déterminer avec certitude quels sont les traités visés par cet amendement. Toutefois, il semble que l'exception prévue au principe de la « table rase » soit plus large dans l'amendement des Pays-Bas que dans la proposition de l'Union soviétique, et la délégation néo-zélandaise n'est pas entièrement convaincue de la nécessité d'une telle ampleur. La délégation néo-zélandaise reconnaît que le texte de la Commission du droit international doit être amélioré, s'il y a lieu, mais elle tient à ce que les modifications de fond qui pourraient être apportées à ce texte n'engendrent pas à leur tour des problèmes, aujourd'hui ou, autant qu'on peut le savoir, à l'avenir.

45. M. SATTAR (Pakistan) dit que sa délégation, comme la plupart des autres, appuie le projet d'article 16 qui exprime, sous une forme claire et concise, l'essentiel de la pratique des Etats. Il convient de féliciter les délégations des Pays-Bas et de l'Union soviétique d'avoir présenté des propositions visant à étendre aux nouveaux Etats, avant qu'ils n'aient pris des mesures nécessaires pour y adhérer, le bénéfice des traités de caractère universel, mais les propositions de ces deux pays supposent que la Conférence prend implicitement la décision d'accepter au nom des futurs membres de la communauté d'Etats non seulement les droits, mais aussi les obligations qui seront les leurs en tant que parties à ces instruments. Or, l'un des principes fondamentaux du projet d'articles est qu'un Etat nouvellement indépendant a le droit, mais non l'obligation, de se déclarer partie à un traité ouvert à la participation générale, et il serait contraire à ce principe de ne pas permettre à l'Etat lui-même d'exercer ce droit. Les deux propositions mettront le nouvel Etat dans la situation d'avoir à prendre des dispositions pour se dégager d'un traité qu'il n'a jamais contracté au départ.

46. La délégation pakistanaise estime qu'il ne serait pas défendable, ni moralement ni juridiquement, de contester la conduite d'un Etat nouvellement indépendant qui, du fait qu'il ne s'est pas déclaré partie à un traité, refuserait

d'assumer une obligation découlant de ce traité, cet Etat ayant été automatiquement présumé vouloir accepter le traité en question. Mieux vaudrait éviter la confusion à laquelle une telle situation pourrait donner lieu et laisser à l'Etat nouvellement indépendant le soin de décider lui-même s'il veut ou non assumer les obligations contractuelles de son prédécesseur.

47. Ce choix ne créera aucune difficulté particulière pour les nouveaux Etats, car ils pourront devenir parties aux traités de leurs prédécesseurs dès leur création par une simple notification de succession. La solution proposée par la délégation pakistanaise ne priverait pas non plus les nouveaux Etats du bénéfice de la codification et du développement progressif du droit : les conventions de codification énoncent le plus souvent les règles du droit international moderne qui, en tout cas, s'appliquent à un nouvel Etat en vertu des dispositions de l'article 5 de la future convention et de l'article 3 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Les dispositions des conventions de codification qui ne sont pas des règles du droit coutumier ne s'appliquent pas aux Etats existants qui ne sont pas parties à ces instruments, et il n'est que juste que ces dispositions ne soient pas censées s'appliquer aux nouveaux Etats sans leur accord.

48. M. STUTTERHEIM (Pays-Bas) remercie les délégations qui ont formulé des observations au sujet de l'amendement des Pays-Bas, en particulier celles qui ont proposé d'y apporter des modifications de forme, que sa délégation pourra presque toutes accepter. L'amendement vise à établir un équilibre entre les intérêts des Etats nouvellement indépendants et ceux des membres de la communauté internationale, qui doivent savoir si un traité est applicable entre un Etat nouvellement indépendant et eux-mêmes. L'amendement concerne les traités multilatéraux ouverts à la participation universelle, dans le sens de la définition qui est proposée pour cette expression, car il existe déjà une liste de ces traités, que le Secrétaire général de l'ONU peut facilement tenir à jour, alors qu'il serait impossible de faire la distinction entre les traités qui ont « un caractère universel » et ceux qui n'ont pas ce caractère. L'amendement ne vise aucunement à imposer des obligations financières ou autres aux Etats nouvellement indépendants.

49. L'amendement n'ayant pas rencontré l'appui général à la Commission plénière, la délégation néerlandaise souhaiterait s'associer à un groupe de travail officieux qui en poursuivrait l'examen, comme l'a suggéré le représentant de la Bulgarie. Toutefois, si la Commission rejette la suggestion de la Bulgarie, la délégation néerlandaise retirera son amendement pour faciliter les travaux de la Conférence.

50. Le PRÉSIDENT suggère de donner aux délégations intéressées le temps de se consulter, au sein du Groupe officieux de consultations dirigé par le Vice-Président de la Commission, au sujet de l'article 16, de l'amendement des Pays-Bas à cet article et de la proposition de l'Union soviétique relative à un nouvel article 16 *bis*.

51. M. YIMER (Ethiopie) objecte que les projets d'articles n'ont jusqu'à présent été renvoyés au Groupe officieux de consultations mentionné par le Président que lorsque la Commission avait généralement admis que le principe sur lequel ils se fondaient devait être incorporé dans la convention. L'accord ne s'étant pas fait à ce sujet à propos des propositions des Pays-Bas et de l'Union soviétique, M. Yimer pense que ces propositions doivent être mises aux voix.

52. De l'avis de M. KATEKA (République-Unie de Tanzanie), il n'y a aucune chance de parvenir à un consensus concernant l'inclusion dans la convention des principes énoncés dans les propopositions des Pays-Bas et de l'Union soviétique. M. Kateka suggère néanmoins que, par courtoisie envers leurs auteurs, ces propositions soient renvoyées au Groupe officieux de consultations, qui serait chargé de faire rapport au Comité dans les deux jours au plus tard. La délégation de la République-Unie de Tanzanie demandera que le vote sur ces propositions — si elles n'ont pas été retirées au moment où le rapport sera fait — ait lieu par appel nominal.

53. M. STUTTERHEIM (Pays-Bas) répète qu'il retirera son amendement s'il n'y a pas vraiment de consensus à la Commission pour qu'il soit examiné plus à fond.

54. M. KRISHNADASAN (Souaziland) appuie la proposition du représentant de l'Ethiopie.

55. M. SNEGIREV (Union des Républiques socialistes soviétiques) dit qu'il ne conviendrait pas de procéder à un vote, comme le propose le représentant de l'Ethiopie, car certaines délégations ont appuyé la proposition de l'Union soviétique et certaines la proposition des Pays-Bas, alors que d'autres se sont élevées contre l'inclusion dans la convention de toute disposition qui pourrait correspondre à l'une ou l'autre proposition. Il suggère donc de procéder à un vote pour savoir s'il convient ou non de demander au Groupe officieux de consultations d'établir un texte de compromis fondé sur les propositions de sa délégation et sur celle des Pays-Bas.

56. M. ARIFF (Malaisie) dit que la proposition de l'Union soviétique doit être mise aux voix, car elle porte sur une question de fond.

57. M. KATEKA (République-Unie de Tanzanie) croit comprendre que le représentant des Pays-Bas a retiré son amendement. Cela étant, la seule proposition formelle qui reste est celle de l'Union soviétique, et la Commission est donc tenue, en vertu de son règlement intérieur, de mettre cette proposition aux voix.

58. M. SNEGIREV (Union des Républiques socialistes sovietiques) croit comprendre que le représentant des Pays-Bas était disposé à retirer son amendement mais n'a pas encore décidé de le faire; par conséquent, cet amendement est toujours valable. Cela étant, M. Snegirev renouvelle sa proposition tendant à ce que soit mise aux voix la question du renvoi de la proposition de sa délégation et de celle des Pays-Bas au Groupe officieux de consultations.

59. M. YIMER (Ethiopie) dit que, s'il a bien compris, le représentant des Pays-Bas a retiré son amendement. Par conséquent, la Commission ne peut voter que sur la question de l'adoption ou du rejet de la proposition de l'Union soviétique.

60. M. STUTTERHEIM (Pays-Bas) ne maintient son amendement que si la majorité des membres de la Commission veut l'examiner plus à fond. Dans le cas contraire,

cet amendement doit être considéré comme retiré dès maintenant.

61. Mme BOKOR-SZEGÖ (Hongrie) propose d'ajourner la séance en vertu de l'article 25 du règlement intérieur (A/CONF.80/8).

62. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'objections il considérera que la proposition d'ajournement est acceptée.

Il en est ainsi décidé.

Organisation des travaux

63. Le PRÉSIDENT dit qu'avant d'ajourner la séance il tient à appeler l'attention des délégations sur l'état des travaux. La Commission aborde la quatrième semaine de ses travaux, qui est aussi la dernière et la plus cruciale. Ce n'est un secret pour personne qu'un retard considérable a été accumulé par rapport au plan de travail initialement adopté. Néanmoins, la Commission peut légitimement espérer achever ses travaux, c'est-à-dire examiner tous les articles du projet de base et les amendements y relatifs et faire rapport à la Conférence la semaine suivante.

64. La Commission plénière a jusqu'ici tenu 26 séances, dont 25 consacrées à l'examen des projets d'articles établis par la Commission du droit international et des amendements présentés par les délégations. Ces 26 séances représentent au total environ 70 heures de travail. Au cours de ces 70 heures de travail, la Commission a examiné les articles 1 à 16 du projet, ainsi que les amendements correspondants, et les articles 9 *bis* et 16 *bis* — soit au total 18 articles environ. En outre, des déclarations de principe ont été faites par un certain nombre de délégations au cours de l'examen de l'article 2 du projet, conformément à la décision prise par la Conférence.

65. La situation en ce qui concerne les articles examinés est la suivante :

a) Onze articles ont été adoptés et renvoyés au Comité de rédaction, à savoir les articles 1, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11, 13, 14 et 15;

b) Trois articles — 6, 7 et 12 — ont été examinés et renvoyés au Groupe officieux de consultations, qui doit faire rapport à la Commission;

c) L'examen d'un article, à savoir l'article 2 (Expressions employées), a été renvoyé à un stade ultérieur des travaux, comme il est d'usage dans les conférences de codification;

d) Un article proposé par une délégation, à savoir l'article 9 *bis*, a été rejeté; et

e) La Commission plénière a décidé de confier la préparation du préambule et des dispositions finales au Comité de rédaction, qui doit faire rapport directement à la Conférence.

66. Compte tenu de ce tableau de la situation et du nombre d'heures qui ont été disponibles, on peut conclure qu'il a fallu à la Commission en moyenne quatre heures environ par article examiné. C'est là un tableau assez sombre. Néanmoins, il faut regarder vers l'avenir et considérer le nombre des articles qui restent encore à examiner et le temps dont la Commission dispose. Pour ce qui est du nombre d'articles, la Commission doit encore examiner les articles 17 à 39 du projet de base, avec les amendements correspondants, ainsi que quelques articles supplémentaires proposés par les délégations — soit au total 25 articles environ. L'examen de l'article 2 devra être achevé et des décisions prises sur les articles dont l'examen a été différé dans l'attente de consultations. Il faudra aussi adopter le texte de tous les articles à soumettre au Comité de rédaction.

67. S'agissant du facteur temps, la Commission dispose cette semaine de 36 heures de travail, y compris les séances prolongées de l'après-midi, et si elle peut tenir quelques séances au début de la semaine suivante, un certain nombre d'heures pourrait venir s'y ajouter. Cette question sera étudiée lorsque la Commission en viendra à examiner l'état de ses travaux à la fin de la semaine en cours. En arrondissant les chiffres, on peut dire que la Commission dispose d'environ 45 heures pour 25 articles environ — ce qui signifie qu'il faudra faire un effort pour réduire de moitié le temps moyen jusqu'ici consacré à l'examen de chacun des articles. Désormais, la Commission devra donc veiller à ce que le temps consacré à chacun des articles ne dépasse pas en moyenne deux heures.

68. Cet objectif pourrait sembler à première vue difficile à atteindre. Il l'est en effet, mais il n'est pas vraiment irréalisable. Il faut reconnaître que la plupart des articles qui posent des problèmes majeurs sont précisément les premiers articles du projet — ce qui explique la lenteur apparente avec laquelle la Commission a progressé au cours des premières semaines de ses travaux.

69. En outre, en examinant les amendements présentés aux articles figurant dans la troisième partie du projet, on constate que, exception faite de ceux qui concernent les articles 16 et 16 *bis*, ils ne posent pas de problème susceptible de prendre beaucoup de temps. Avec un peu de discipline, il sera possible d'arriver à l'article 30 assez rapidement. Le Président a en effet noté que les déclarations ont été nombreuses et longues pour les articles comme les articles 2, 5, 6, 7, 11, 12, 16 et 16 *bis*, mais non pour ceux auxquels aucun amendement important n'a été proposé, comme les articles 1, 3, 4, 9, 13, 14 et 15.

70. Enfin, la méthode adoptée par la Commission — à savoir passer aux articles qui ne soulèvent pas de problème majeur, en laissant de côté ceux qui posent des problèmes plus difficiles et délicats et en différant leur examen dans l'attente de consultations — est peut-être essentielle pour gagner du temps.

71. Compte tenu de ces considérations, la première conclusion qui s'impose est que la Commission doit commencer ses séances à l'heure, de manière à ne pas perdre une seule minute. Le Président lance donc un appel aux délégations et aux groupes qui se réunissent entre les séances de la Commission pour les inviter à être ponctuels. Deuxièmement, il lance de nouveau un appel aux délégations pour qu'elles fassent des interventions aussi brèves que possible, en particulier au sujet des articles auxquels aucun amendement n'a été présenté ou qui ne posent pas de problème particulier pour elles. Cela semble à première vue possible pour de nombreux articles de la troisième partie qui suivent les articles 16 et 16 *bis*.

Néanmoins, le Président laisse aux délégations le soin de faire preuve de discipline — seul moyen qui permettra à la Commission de s'acquitter pleinement de ses responsabilités vis-à-vis de la communauté internationale.

La séance est levée à 13 h 5.

27e SÉANCE

Lundi 25 avril 1977, à 16 h 5

Président : M. RIAD (Egypte)

En l'absence du Président, M. Ritter (Suisse), vice-président, prend la présidence.

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. Le PRÉSIDENT rappelle que la Commission se trouve saisie de deux motions de procédure : une motion de la Bulgarie [2], qui a demandé la création d'un groupe de travail officieux chargé d'examiner l'article 16 *bis* proposé par l'Union soviétique (A/CONF.80/C.1/L.22), et une motion de l'Ethiopie, qui a demandé que l'article 16 *bis* soit mis aux voix [3]. Comme aucune de ces deux propositions n'a pu faire l'objet d'un consensus, il se voit dans l'obligation de mettre l'article 16 *bis* aux voix.

2. M. TODOROV (Bulgarie) dit que sa proposition tend à créer un groupe de travail chargé d'élaborer un texte unique à partir du texte proposé par l'Union soviétique et du texte proposé par les Pays-Bas (A/CONF.80/C.1/L.35), qui ont obtenu l'un et l'autre l'appui de nombreuses délégations.

3. M. YANGO (Philippines) rappelle que la Commission a déjà décidé, dans des cas analogues, de renvoyer certaines questions au Groupe officieux de consultations. La Commission pourrait donc créer un groupe officieux de consultations chargé d'examiner l'article 16 *bis*, comme le propose la Bulgarie, à condition de ne plus recourir par la suite à une telle procédure, qui risquerait de retarder ses travaux.

4. M. MUDHO (Kenya) estime, pour sa part, qu'il n'y a aucune raison de ne pas traiter la proposition soviétique comme les autres amendements et de ne pas la mettre aux voix, selon la procédure normale. La création d'un groupe de travail ne ferait, à son avis, que retarder encore les travaux de la Commission.

5. M. ARIFF (Malaisie) rappelle que, lorsque sa délégation a proposé un amendement à l'article 8 (A/CONF.80/C.1/L.15), cet amendement a été mis aux voix [4], car la Commission a estimé qu'il s'agissait d'un amendement de fond, qu'elle ne pouvait se contenter de renvoyer au Comité de rédaction. Il ne voit donc aucune raison de ne pas voter sur la proposition soviétique.

6. M. YIMER (Ethiopie) souligne que l'article 16 *bis* ne présente aucun intérêt particulier pour sa délégation, dont le seul souci est d'accélérer les travaux de la Commission. Si la délégation éthiopienne a proposé de voter sur la proposition soviétique, c'est uniquement parce qu'elle estimait que la Commission perdrait du temps en renvoyant cette proposition à un groupe de travail. Mais comme elle est maintenant convaincue que la Commission ne pourra jamais adopter le projet de convention à la session en cours, elle n'insistera pas pour que l'article 16 *bis* soit mis aux voix et ne s'opposera pas à son renvoi à un groupe de travail.

7. M. DADZIE (Ghana) estime que la Commission ne doit pas perdre davantage de temps en prolongeant un débat de procédure et qu'elle doit voter d'abord sur l'article 16 *bis* proposé par l'Union soviétique, puis sur l'article 16 proposé par la Commission du droit international.

8. M. KRISHNADASAN (Souaziland) appuie la proposition du Ghana.

9. M. OUCHAKOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) appuie la proposition de la Bulgarie tendant à différer le vote sur l'article 16 *bis* et à confier l'examen de cet article à un groupe de travail.

10. M. KATEKA (République-Unie de Tanzanie) fait observer que la Commission se trouve en présence de deux motions opposées : une première motion, tendant à voter sur l'article 16 *bis*, qui a été retirée par l'Ethiopie et réintroduite par le Ghana, appuyé par le Souaziland; et une seconde motion, tendant à différer le vote sur cet article, qui a été présentée par la Bulgarie et appuyée par l'Union soviétique. Il propose de voter d'abord sur la première motion et demande un vote par appel nominal.

11. M. MUDHO (Kenya) voudrait avoir des précisions sur le groupe de travail auquel la délégation bulgare propose de confier l'examen de l'article 16 *bis*. S'agit-il du Groupe officieux de consultations qui existe déjà ou s'agit-il de créer un nouveau groupe de travail ? Dans le second cas, le représentant du Kenya s'opposerait à la création d'un tel groupe.

12. M. TODOROV (Bulgarie) juge préférable de confier l'examen de l'article 16 *bis* au Groupe officieux de consultations existant, au lieu de créer un nouveau groupe de travail, comme il l'avait proposé au début.

---

[1] Pour la proposition d'amendement à l'article 16, voir 23e séance note 14.

[2] Voir ci-dessus 26e séance, par. 34.

[3] *Ibid.*, par. 51.

[4] Voir ci-dessus 14e séance, par. 26.