

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.27

27^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)*

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.

27^e 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 Bulgarie², 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 voix³. 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 voix⁴, 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. YIMBER (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 23^e séance note 14.

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

³ *Ibid.*, par. 51.

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

13. M. KATEKA (République-Unie de Tanzanie) propose que, si la Commission décide de renvoyer la proposition soviétique au Groupe officieux de consultations, celui-ci fasse rapport à la Commission avant le 29 avril.

14. Le PRÉSIDENT fait observer que, si la motion de la Bulgarie est adoptée, cela ne signifie pas que le Groupe officieux de consultations arrivera à un consensus sur la proposition soviétique — ce qui serait impossible, étant donné les divergences de vues —, mais qu'il reverra cette proposition en fonction des autres propositions qui ont été faites au cours du débat. La proposition de l'Union soviétique devra donc, de toute façon, être mise aux voix.

15. Le Président invite donc la Commission à voter sur la proposition de la Bulgarie tendant à différer le vote sur le projet d'article 16 *bis* présenté par l'Union soviétique et à renvoyer ce projet d'article au Groupe officieux de consultations pour qu'il l'examine en priorité et fasse rapport à la Commission avant le 29 avril.

Par 29 voix contre 19, avec 31 abstentions, la proposition de la Bulgarie est rejetée.

16. M. SNEGIREV (Union des Républiques socialistes soviétiques) retire le projet d'article 16 *bis* proposé par sa délégation.

17. Le PRÉSIDENT dit que, les délégations des Pays-Bas et de l'Union soviétique ayant retiré leurs propositions, il considérera, s'il n'y a pas d'objections, que la Commission décide d'adopter l'article 16 à titre provisoire et de le renvoyer au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé⁵.

ARTICLE 17 (Participation à des traités qui ne sont pas en vigueur à la date de la succession d'Etats)⁶

18. M. ARIFF (Malaisie) rappelle qu'à l'occasion de la présentation de son amendement à l'article 12 sa délégation a souligné la nécessité d'élaborer des dispositions aussi concises que possible. C'est dans cet esprit que la délégation malaisienne propose dans son amendement (A/CONF.80/C.1/L.42) de fusionner les paragraphes 1 et 2 du texte élaboré par la Commission du droit international et de modifier en conséquence les paragraphes suivants. Cependant, elle est pleinement satisfaite du projet d'article quant au fond et ne tient en aucune façon à le modifier à cet égard.

19. M. KATEKA (République-Unie de Tanzanie) comprend le souci qui a incité la délégation malaisienne à proposer de fondre les paragraphes 1 et 2 de l'article à l'examen en une disposition unique, mais pense que tel qu'il est rédigé l'amendement de cette délégation ferait perdre son sens au paragraphe 1 du texte de la Commission du droit international. Il semble en effet que la distinction faite dans le texte de la Commission du droit international entre la notion de partie et celle d'Etat contractant soit absente de la proposition malaisienne. C'est pourquoi il serait difficile à la délégation de la République-Unie de Tanzanie d'accepter cet amendement.

⁵ Pour la suite des débats sur l'article 16, voir 35^e séance, par. 1 à 5.

⁶ L'amendement suivant était proposé : Malaisie, A/CONF.80/C.1/L.42 et Corr.1.

20. Mlle OLOWO (Ouganda) suggère d'ajouter les mots « d'Etat contractant à l'égard d'un traité » après les mots « qui est en vigueur ou » figurant dans le nouveau paragraphe 1 proposé par la délégation malaisienne pour éviter de perdre le sens du paragraphe 1 du texte de base. Par ailleurs, elle appelle l'attention de la Commission sur une erreur qui semble s'être glissée dans le texte anglais de l'article 17, à l'avant-dernière ligne du paragraphe 4, où apparaît le mot « contrasting ».

21. M. MBACKÉ (Sénégal), après avoir fait observer que les paragraphes 1 et 2 de l'article 17 traitent de la situation de l'Etat successeur en fonction de l'entrée en vigueur d'un traité et que, selon qu'un traité est ou n'est pas en vigueur, un nouvel Etat qui notifie sa succession devient partie ou Etat contractant audit traité, appelle l'attention sur les définitions des termes « partie » et « Etat contractant » données aux alinéas *k* et *l* du paragraphe 1 de l'article 2 du projet et selon lesquelles « l'expression « Etat contractant » s'entend d'un Etat qui a consenti à être lié par le traité, que le traité soit entré en vigueur ou non » et « l'expression « partie » s'entend d'un Etat qui a consenti à être lié par le traité à l'égard duquel le traité est en vigueur ». Or, l'amendement malaisien soulève un problème assez sérieux, car, s'il était adopté, il suffirait qu'un nouvel Etat notifie sa succession pour devenir partie à un traité qui n'est pas en vigueur mais qui lui serait alors opposable.

22. Sir Francis VALLAT (Expert consultant) renvoie les membres de la Commission aux alinéas *k* et *l* du paragraphe 1 de l'article 2, où sont définies les expressions « Etat contractant » et « partie », et indique que la Commission du droit international a utilisé ces expressions dans l'article 17 au sens qu'elle leur avait donné dans l'article 2. En outre, les paragraphes 1 et 2 du projet d'article envisagent des situations tout à fait différentes, puisque le paragraphe 1 prévoit le cas où un Etat successeur établit « sa qualité d'Etat contractant à l'égard d'un traité multilatéral qui n'est pas en vigueur », et le paragraphe 2 le cas où un Etat successeur établit « sa qualité de partie à un traité multilatéral qui entre en vigueur ». Bien que la Commission du droit international eût préféré élaborer une seule disposition, elle a jugé plus simple et plus clair de traiter séparément de ces deux situations.

23. M. MIRCEA (Roumanie) dit que le Gouvernement roumain a déjà émis un avis plutôt défavorable sur l'article 17, dont il ne voit pas l'utilité. La délégation roumaine estime en effet que, dans le cas de l'article 17, le lien juridique dont la Commission du droit international a reconnu la nécessité dans les autres articles n'existe pas entre le territoire de l'Etat successeur et le traité. Il se demande par ailleurs quels seront les éléments de preuve qui permettront de savoir que l'Etat prédécesseur a signé un traité dans l'idée qu'il s'appliquerait au territoire placé sous son administration. Au cas où la Commission jugerait nécessaire d'adopter des dispositions semblables à celles de l'article 17, la délégation roumaine préférerait une formule plus simple. Si la Commission n'avait pas été pressée par le temps, la délégation roumaine aurait proposé formellement le libellé suivant « Les dispositions de l'article 16 s'appliquent *mutatis mutandis* à la participation aux traités qui ne sont pas encore en vigueur mais pour lesquels les Etats prédécesseurs étaient

les Etats contractants ». Si la Commission accepte le texte actuel du projet d'article, elle pourrait peut-être se pencher sur un problème d'ordre rédactionnel et envisager de modifier le membre de phrase « Etat contractant à l'égard du territoire » figurant aux paragraphes 1 et 2, puisqu'il ne peut s'agir que d'un Etat contractant à l'égard d'un traité.

24. M. MARESCA (Italie) dit que l'article 17 ne touche pas directement à la question de la succession d'Etats, puisque dans les cas envisagés il n'existe aucun lien juridique entre le territoire de l'Etat successeur et le traité signé par l'Etat prédécesseur. Mais l'article 17 trouve sa raison d'être dans des considérations d'ordre pratique. Il ne pose aucune difficulté majeure à la délégation italienne, mais celle-ci partage la préoccupation exprimée par le représentant de la Roumanie au sujet de l'expression « Etat contractant à l'égard du territoire ». Quant à l'amendement malaisien, il ne fait pas de distinction entre les notions d'Etat contractant et de partie à un traité et la délégation italienne préfère le projet d'article élaboré par la Commission du droit international.

25. M. ARIFF (Malaisie) répète que le plus court chemin lui semble le meilleur, et qu'il lui semble donc préférable de prévoir un plutôt que deux paragraphes pour traiter de la situation d'un nouvel Etat qui établit sa qualité d'Etat contractant ou de partie à un traité. Il n'en reste pas moins, malheureusement, que l'amendement malaisien a dû être préparé dans la précipitation et qu'un mot ou deux ont été omis par inadvertance, alors qu'il n'était pas dans l'intention de la délégation malaisienne de porter atteinte en quoi que ce soit au fond du projet d'article. Il conviendrait de remplacer, à la deuxième ligne de l'amendement A/CONF.80/C.1/L.42, les mots « de partie » par les mots « d'Etat contractant », et à la troisième ligne les mots « qui est en vigueur » par les mots « qui n'est pas en vigueur »⁷. L'amendement malaisien ainsi rectifié pourrait être renvoyé directement au Comité de rédaction.

26. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'objections il considérera que la Commission accepte de renvoyer l'amendement de la Malaisie (A/CONF.80/C.1/L.42) ainsi modifié au Comité de rédaction et adopte l'article 17 à titre provisoire.

*Il en est ainsi décidé*⁸.

ARTICLE 18 (Participation à des traités signés par l'Etat prédécesseur sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation)⁹

27. M. KRISHNADASAN (Souaziland), présentant au nom de sa propre délégation et de la délégation suédoise l'amendement A/CONF.80/C.1/L.23, tendant à supprimer l'article 18, fait observer que tous les arguments qui peuvent être invoqués à l'appui de cette proposition sont aussi valables pour la suppression du paragraphe 3 de l'article 29, de l'article 32 et de l'article 36. La délégation

souazie s'était déjà prononcée pour la suppression de l'article 18 à la Sixième Commission de l'Assemblée générale (v. A/CONF.80/5, p. 226). Dans son commentaire, la Commission du droit international elle-même reconnaît l'inutilité de cette disposition. Ainsi, le représentant du Souaziland relève au paragraphe 2 du commentaire que « la question se pose [...] de savoir si la signature d'un Etat prédécesseur qui est encore sujette à ratification, acceptation ou approbation crée, entre le traité et le territoire dont il s'agit, un lien juridique suffisant pour qu'un Etat successeur soit en droit de participer à un traité multilatéral en vertu du droit de la succession » (A/CONF.80, p. 64). En ce qui concerne la pratique, le Secrétariat indique dans un mémorandum de 1962 que « des doutes subsistent quant au point de savoir si [le nouvel Etat] peut bénéficier par succession des conséquences juridiques de la simple signature d'un traité soumis à ratification » (*ibid.*), mais sans prendre parti pour autant. De plus, comme l'a dit la Cour internationale de Justice en plusieurs occasions, une signature sujette à ratification, acceptation ou approbation ne lie pas l'Etat. Tel est aussi le droit codifié par la Convention de Vienne (art. 14), bien que, comme il est dit au paragraphe 5 du commentaire, la Cour internationale de Justice, dans un avis, et l'article 18 de la Convention de Vienne « reconnaissent... qu'une signature sous réserve de ratification crée pour l'Etat signataire une certaine obligation d'agir de bonne foi, de portée limitée, et établit un certain lien juridique par rapport au traité » (*ibid.*, p. 65). Mais M. Krishnadasan souligne à cet égard que l'on ne saurait souscrire à ce point de vue dans le cas d'un Etat successeur puisqu'il n'est pas lui-même l'Etat signataire, et il ne pense pas que la solution qui consiste à reconnaître à tout Etat nouvellement indépendant la faculté de manifester son consentement à être lié par un traité en vertu de la simple signature du traité par son prédécesseur, sous réserve de ratification, soit la plus favorable pour les Etats successeurs et pour l'efficacité des traités multilatéraux. En outre, il ne partage pas l'avis de la Commission du droit international qui, relevant l'opinion d'un Etat qui avait objecté que l'article créerait une inégalité entre l'Etat nouvellement indépendant et les signataires du traité parce que le premier ne serait pas lié par l'obligation d'agir de bonne foi qui incombait à l'Etat prédécesseur et aux autres signataires, a estimé que cela ne constituait pas, en soi, une raison suffisante pour omettre l'article du projet. Enfin, si comme il est dit au paragraphe 9 du commentaire, la signature a une valeur particulière (*ibid.*), c'est à l'égard de l'Etat prédécesseur et non du nouvel Etat. Etant donné que l'Etat prédécesseur n'a, en vertu d'un traité signé mais non ratifié, aucune obligation et aucun droit au moment de la succession, il ne peut transmettre à l'Etat successeur aucun des droits et obligations qu'il aurait contractés en vertu dudit traité s'il l'avait ratifié. C'est pour ces motifs que les délégations souazie et suédoise proposent de supprimer le projet d'article à l'examen.

28. Pour Mme THAKORE (Inde), l'article 18 crée une situation inhabituelle, puisqu'il ne repose pas sur la pratique des Etats ou des dépositaires et que plusieurs membres de la Commission du droit international, y compris le Rapporteur spécial, et plusieurs gouvernements

⁷ Le rectificatif a été ultérieurement distribué sous la cote A/CONF.80/C.1/L.42/Corr.1.

⁸ Pour la suite des débats sur l'article 17, voir 35^e séance, par 6 à 13.

⁹ L'amendement suivant était proposé : Souaziland et Suède, A/CONF.80/C.1/L.23.

ont exprimé des doutes sur son utilité. Mais bien qu'elle soit consciente des difficultés soulevées par cet article, la délégation indienne n'est pas convaincue de la nécessité de le supprimer. Elle ne voit pas pourquoi l'Etat successeur ne pourrait pas poursuivre l'œuvre entamée par l'Etat prédécesseur et jouir du droit de ratifier, accepter ou approuver le traité en question en son nom propre. De l'avis même de la Cour internationale de Justice et selon l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, la signature d'un traité a un effet juridique, si bien qu'il est possible de reconnaître à un Etat nouvellement indépendant la faculté d'établir son consentement à être lié par un traité en vertu de la simple signature du traité par son prédécesseur sous réserve de ratification, acceptation ou approbation. Par conséquent, la solution proposée dans l'article 18 est la plus favorable pour les Etats successeurs et pour l'efficacité des traités multilatéraux et, partant, pour la coopération internationale, et contribue au développement progressif du droit international. La convention serait incomplète sans une telle disposition. Elle doit chercher à traiter de tous les aspects de la question de façon à ne laisser aucune place à l'incertitude.

29. Par ailleurs, la représentante de l'Inde ne juge pas fondée la critique selon laquelle l'article 18 créerait une inégalité entre les Etats et partage l'opinion de la Commission du droit international selon laquelle il est juste de ne pas considérer l'Etat successeur comme lié par l'obligation d'agir de bonne foi stipulée dans l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités tant qu'il n'aura pas manifesté son consentement à être lié et à devenir Etat contractant. Il est normal que les dispositions de l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités ne puissent s'appliquer à un Etat qui n'a pas signé lui-même le traité.

30. En conclusion, dans l'intérêt du développement progressif du droit international, de l'efficacité des traités multilatéraux et de la coopération internationale, et surtout des Etats nouvellement indépendants dont la Commission cherche à promouvoir la cause, la Commission devrait peut-être améliorer le texte de l'article 18 plutôt que le supprimer.

31. M. YASSEEN (Emirats arabes unis) dit que la Commission du droit international a voulu faciliter aux Etats nouvellement indépendants leur participation aux traités multilatéraux, dans leur propre intérêt et dans celui de la communauté internationale. Le projet d'article 18 concerne les traités signés par l'Etat prédécesseur sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation. Certaines délégations ont soutenu que la signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation n'exprime pas l'intention de l'Etat prédécesseur d'être lié par le traité, et par conséquent ne crée aucun droit qui peut passer à l'Etat successeur. Mais cet argument n'est certes pas décisif, car il s'agit ici de permettre à l'Etat successeur de succéder simplement à la faculté qu'avait déjà l'Etat prédécesseur de ratifier, d'accepter ou d'approuver le traité.

32. Les difficultés d'ordre technique invoquées en faveur de la suppression de l'article ne sont pas convaincantes. Si un Etat nouvellement indépendant peut succéder à

des traités déjà en vigueur à l'égard de l'Etat prédécesseur, pourquoi ne pourrait-il pas ratifier des traités déjà signés par lui ? Pourquoi l'empêcher de continuer l'œuvre entamée par l'Etat prédécesseur ? Il est important d'assurer la continuité d'une œuvre internationale, dans l'intérêt même de l'Etat successeur, puisque personne ne l'oblige à ratifier les traités signés par son prédécesseur.

33. La solution que propose le projet d'article 18 ne reflète pas le droit positif international; toutefois il y a un intérêt certain à l'accepter en tant qu'élément du développement progressif du droit international.

34. M. TREVIRANUS (République fédérale d'Allemagne) est favorable, pour sa part, à la suppression de l'article 18, qui constitue, faute de précédent, une innovation indésirable. Le simple fait de la signature ne suffit pas à justifier les conséquences qu'entraînerait une telle disposition, qui n'a pas sa place dans le projet de convention.

35. M. MARESCA (Italie) dit que tous les amendements soumis à la Conférence méritent certes le respect et l'intérêt, mais que des propositions comme celles du Souaziland et de la Suède sont pour le moins troublantes. En effet, la proposition dont la Commission est saisie, et qui tend à supprimer quatre articles du projet de convention, est une opération radicale à laquelle il ne faut procéder qu'en cas de nécessité. Sinon, il est préférable d'avoir recours à des remèdes moins drastiques, c'est-à-dire éventuellement à des modifications d'ordre rédactionnel.

36. L'article 18 appelle les mêmes remarques que l'article 17. Il ne porte pas sur la succession d'Etats au sens strict, puisque les traités non ratifiés ou non en vigueur n'ont pas créé ces liens juridiques qui sont à la base même de la succession proprement dite. Mais les traités multilatéraux ont une vocation d'utilité générale, aussi bien pour l'Etat prédécesseur que pour l'Etat successeur, et on aurait mauvaise grâce à empêcher l'Etat successeur de continuer un processus déjà engagé, dans son propre intérêt et dans celui des autres Etats parties à ces traités. La délégation italienne n'est donc pas pour la suppression de l'article 18.

37. M. RANJEVA (Madagascar) ne voit pas l'intérêt de l'article 18 proposé par la Commission du droit international. En effet, si l'on rapproche cet article de l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, on ne peut que constater, indépendamment des difficultés déjà évoquées par d'autres délégations, que le fait de reconnaître à l'Etat successeur la faculté d'accéder aux traités implique forcément la création d'une obligation pour cet Etat, celle d'être lié *ab initio* vis-à-vis de ces traités. Concrètement, une telle disposition risque de poser des problèmes lorsque, arguant de la succession pour procéder directement à la ratification d'un traité, un Etat successeur adoptera, inconsciemment et innocemment peut-être, une conduite contraire à l'objet même du traité en question. Pourra-t-on alors lui opposer l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités ? L'article 18 proposé par la Commission du droit international apporte la confusion, porte atteinte au principe de la « table rase » et risque de poser davantage de problèmes à la charge de l'Etat successeur. Il n'est

donc pas souhaitable qu'il figure dans le projet de convention.

38. M. GOULART de AVILA (Portugal) dit que sa délégation est favorable à la proposition du Souaziland et de la Suède tendant à supprimer l'article 18. En effet, les articles 16 et 17 du projet de convention portent sur la succession d'un Etat nouvellement indépendant aux traités à l'égard desquels l'Etat prédécesseur était partie ou Etat contractant, c'est-à-dire sur des cas où il existe un lien juridique authentique constitué par les devoirs et obligations de l'Etat prédécesseur à l'égard d'un territoire. Il est tout à fait raisonnable qu'une succession d'Etats joue en ce qui concerne des traités complets, c'est-à-dire des traités à l'égard desquels un Etat a déjà exprimé son contentement. Mais l'article 18 se rapporte à une succession d'Etats à l'égard de traités incomplets, c'est-à-dire de traités signés sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, et où manque encore l'élément le plus important de leur processus de création. L'Etat successeur ne succède donc qu'à une simple intention, dont le contenu n'est pas bien clair, puisqu'on ne peut pas être sûr que l'Etat prédécesseur aurait effectivement accepté ou ratifié le traité. L'expérience montre que les Etats signent de nombreux traités qui ne sont jamais ratifiés, acceptés ou approuvés.

39. Quant à l'obligation d'agir de bonne foi créée par une signature pour l'Etat signataire dont la Commission du droit international fait état au paragraphe 5 de son commentaire, il ne s'agit là, pour la délégation portugaise, que d'un devoir général qui devrait toujours jouer entre les membres de la communauté internationale, tant dans leurs relations conventionnelles que dans les simples relations de courtoisie internationale et auquel l'article 18 ne saurait s'appliquer.

40. La suppression du projet d'article 18 n'entamerait pas, dans la pratique, l'efficacité des traités multilatéraux puisque les Etats nouvellement indépendants auraient toujours la possibilité d'adhérer à ces traités. Les cas où l'Etat nouvellement indépendant ne bénéficierait pas de cette possibilité seraient essentiellement ceux prévus aux paragraphes 3 et 4 du projet d'article 18. Sur le plan pratique enfin, il n'y a pas grande différence entre le dépôt d'un instrument de ratification et le dépôt d'un instrument d'acceptation.

41. La délégation portugaise estime donc qu'il faut supprimer la possibilité pour un Etat successeur de bénéficier des actes d'un Etat prédécesseur qui n'ont pas créé de liens juridiques avec le territoire pour lequel le nouvel Etat assume la responsabilité des relations internationales.

42. M. BRECKENRIDGE (Sri Lanka) estime que le projet d'article 18 contribue au développement progressif du droit international. Dans la mesure où la proposition du Souaziland et de la Suède tend à supprimer également d'autres articles du projet de convention, il serait préférable d'attendre, pour prendre une décision à son endroit, que la Commission ait examiné les trois autres articles visés dans cette proposition.

43. Le PRÉSIDENT dit qu'il appartiendra aux co-auteurs du projet de préciser ultérieurement le lien éventuel entre les quatre propositions contenues dans leur amendement.

44. Pour M. STEEL (Royaume-Uni), la proposition du Souaziland et de la Suède est surtout inspirée par un souci de commodité. En effet, l'article 18 soulève un certain nombre de difficultés. En premier lieu, et comme l'a reconnu la Commission du droit international, cet article ne reflète pas la pratique actuelle des Etats. Il représente donc davantage un travail de développement progressif du droit international qu'un travail de codification, et il n'existe pas de raison suffisamment convaincante pour justifier une dérogation à la pratique existante des Etats.

45. On se heurte en outre à d'autres difficultés touchant à l'impact de l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités sur la disposition proposée. Certaines délégations pensent, comme la Commission du droit international, que l'obligation d'agir de bonne foi visée à l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités ne s'appliquerait pas à un Etat successeur qui invoquerait l'article 18 du projet de convention. Si elles ont raison, il en résulterait une inégalité entre les signataires du traité et l'Etat successeur. Pour d'autres délégations, au contraire, l'opinion de la Commission du droit international est erronée et l'Etat successeur serait effectivement lié par l'article 18 de la Convention de Vienne. Cela aussi entraînerait des inconvénients et pourrait ne pas rencontrer la faveur de certaines délégations.

46. Le projet d'article contient enfin certains éléments difficiles à transcrire dans la pratique. Il s'agit, en particulier, des mots « et que, ce faisant, son intention a été que le traité s'étende au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats », au paragraphe 1 du projet. Selon la pratique suivie au Royaume-Uni, il n'existe, au moment de la signature, aucune intention ferme concernant le territoire auquel un traité s'étendra ultérieurement. Il est de règle de consulter le gouvernement de chaque territoire et de chercher à connaître ses vœux dans ce domaine avant de ratifier le traité. Ce critère est donc pratiquement dénué de sens et fondé sur une supposition qui n'est pas réaliste.

47. On se trouve donc placé devant trois types de difficultés qui empêchent de donner effet aux dispositions du projet d'article 18. Comme ces dispositions ne sont pas plus favorables, par ailleurs, à l'Etat successeur que la procédure normale d'adhésion, la délégation britannique est favorable à la proposition du Souaziland et de la Suède tendant à supprimer l'article.

48. M. FERNANDINI (Pérou) estime que l'article 18 du projet de convention est pratique et qu'il faut conserver le texte proposé par la Commission du droit international, qui fournit à l'Etat successeur la possibilité de bénéficier de la signature de l'Etat prédécesseur pour devenir partie à des traités multilatéraux. Il est rare qu'un projet de convention comme celui dont la Commission est saisie donne des avantages à l'Etat successeur. La délégation péruvienne est donc encline à conserver l'article 18 sous sa forme actuelle, les paragraphes 2, 3 et 4 de l'article étant à la fois clairs et nécessaires. L'argument selon lequel cet article porterait atteinte au principe de la table rase est irrecevable, puisque le projet d'article ne donne à l'Etat successeur que la faculté, et non l'obligation, de participer à des traités signés par l'Etat prédécesseur.

49. La proposition du Souaziland et de la Suède visant à supprimer l'article 18 est trop radicale, et l'on doit pouvoir résoudre les difficultés que soulève cet article en y apportant simplement des modifications d'ordre rédactionnel.

50. M. MIRCEA (Roumanie) penche pour la suppression de l'article 18 proposé par la Commission du droit international, qui a un sens politique et juridique plus profond qu'il ne paraît. En effet il n'existe pas, sur le plan intérieur, de constitution qui prévoient la possibilité de ratifier la signature d'un autre Etat. Sur le plan extérieur, les alinéas *c* et *d* du paragraphe 1 de l'article 14 de la Convention de Vienne sur le droit des traités prévoient effectivement que le consentement d'un Etat à être lié par un traité peut être exprimé par la ratification, mais seulement « lorsque le représentant de cet Etat a signé le traité sous réserve de ratification » ou « lorsque l'intention de cet Etat de signer le traité sous réserve de ratification ressort des pleins pouvoirs de son représentant ou a été exprimée au cours de la négociation¹⁰ ». Il est impossible d'imaginer une situation où ces conditions soient remplies, et les Etats nouvellement indépendants n'ont rien à gagner, sur le plan pratique, des dispositions de l'article 18 du projet puisqu'ils peuvent toujours bénéficier de la procédure d'adhésion aux traités multilatéraux. Enfin, comme l'a justement fait observer le représentant du Royaume-Uni, il est bien difficile pour l'Etat dépositaire de deviner l'intention de l'Etat prédécesseur lorsqu'il a signé le traité. Il faut donc supprimer sans hésiter cet article.

51. M. HELLNERS (Suède) précise, en réponse à la question posée par le représentant du Sri Lanka, que l'intention des auteurs de l'amendement relatif à l'article 18 n'est pas de reporter à plus tard la décision de la Commission sur cette proposition, mais plutôt, en prenant position sur l'article 18, de marquer une position de principe. Il faut donc que la Commission se prononce dès maintenant sur l'article 18.

52. Les arguments avancés par certaines délégations en faveur du maintien de l'article 18 dans le projet de convention ne sont pas plus convaincants que les commentaires de la Commission du droit international. Comme l'a fait observer le représentant du Souaziland, la Commission du droit international a même ouvert la voie, en quelque sorte, à la proposition du Souaziland et de la Suède en soulignant les lacunes de l'article 18 et des articles 29, 32 et 36, qui, semble-t-il, n'ont été insérés dans le projet de convention que dans un souci de « logique ». Mais on peut très bien soutenir qu'il existe différentes sortes de logique. Par ailleurs, les considérations d'ordre pratique doivent parfois l'emporter sur le seul souci de la logique, et il semble peu souhaitable de faire figurer dans le projet de convention une disposition aussi difficile à appliquer. Certaines délégations ont déjà souligné que l'article ne portait que sur la question de la succession à une intention dont le contenu est bien incertain. C'est pourquoi le projet d'amendement proposé par le Souaziland et la Suède est justifié et ne déroge

aucunement aux principes qui sous-tendent le projet de convention.

53. Le PRÉSIDENT propose à la Commission de mettre aux voix la proposition du Souaziland et de la Suède. Il précise, en réponse à une question du représentant de la France, que la Commission pourra se prononcer ensuite sur l'article 18 du projet de convention et, en réponse à une question du représentant de l'Algérie, que le scrutin ne portera que sur la première des quatre propositions figurant dans l'amendement du Souaziland et de la Suède, c'est-à-dire sur l'article 18 seulement.

54. M. AMLIE (Norvège), prenant la parole sur un point d'ordre, dit que la Commission doit effectivement se prononcer d'abord sur la proposition d'amendement, puis sur l'article lui-même. Une telle procédure ne risque de soulever des difficultés qu'en cas de partage égal des voix dans les deux scrutins.

55. M. ROSENSTOCK (Etats-Unis d'Amérique), prenant la parole sur un point d'ordre, dit que sa délégation était prête à se prononcer sur l'ensemble du projet d'amendement du Souaziland et de la Suède, ce qui aurait permis de résoudre quatre problèmes d'un seul coup. Mais si le scrutin ne porte que sur l'article 18, il serait préférable que la Commission se prononce d'abord sur l'article lui-même, puis sur l'amendement y relatif.

56. Le PRÉSIDENT confirme que la procédure prévue ne causera de difficultés qu'en cas de partage égal des voix dans les deux scrutins. Si les coauteurs du projet ne retirent pas leur proposition, la Commission doit se prononcer en priorité sur le projet d'amendement. Le Président met donc aux voix l'amendement du Souaziland et de la Suède (A/CONF.80/C.1/L.23).

Par 36 voix contre 25, avec 17 abstentions, l'amendement du Souaziland et de la Suède est rejeté.

57. Le PRÉSIDENT invite les membres de la Commission plénière à se prononcer sur l'article 18 du projet de convention.

Sur la demande du représentant de la Grèce, il est procédé à un vote séparé sur le paragraphe 2 de l'article 18 tel qu'il a été rédigé par la Commission du droit international.

Par 43 voix contre 3, avec 29 abstentions, le paragraphe 2 du projet d'article 18 est adopté.

58. Le PRÉSIDENT dit qu'il considérera, s'il n'y a pas d'objections, que la Commission plénière décide d'adopter provisoirement le texte de l'article 18 sous sa forme actuelle et de le renvoyer au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé¹¹.

ARTICLE 19 (Réserves)¹²

59. M. HERNDL (Autriche), présentant l'amendement de sa délégation à l'article 19 (A/CONF.80/C.1/L.25), met l'accent sur la nécessité de chercher des solutions pratiques aux problèmes juridiques internationaux, sans

¹¹ Pour la suite des débats sur l'article 18, voir 35^e séance, par. 14 et 15.

¹² Les amendements suivants étaient proposés : Autriche, A/CONF.80/C.1/L.25; République fédérale d'Allemagne, A/CONF.80/C.1/L.36.

¹⁰ 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. 313.

ignorer cependant complètement les impératifs de la logique. C'est dans cet esprit que la délégation autrichienne présente son amendement. Dans son commentaire à cette disposition, la Commission du droit international a abondamment parlé de la contradiction fondamentale entre la création d'obligations conventionnelles par suite d'une succession d'Etats et le principe selon lequel l'Etat qui hérite d'un traité devrait pouvoir formuler de nouvelles réserves. L'amendement autrichien vise à prévenir les difficultés que pourrait entraîner l'application du paragraphe 2 de l'article 19. Il présente l'avantage de simplifier le problème et de faciliter la tâche des dépositaires des traités multilatéraux.

60. Dans ses observations orales et écrites, le Gouvernement autrichien s'est toujours prononcé contre la faculté de formuler des réserves, telle qu'elle est prévue au paragraphe 2 de l'article à l'examen. L'idée consacrée par cette disposition semble procéder d'une conception erronée de la notion de succession. Lorsqu'un nouvel Etat succède à des conventions, elles lui sont toutes applicables exactement dans les mêmes conditions qu'à son prédécesseur, et il succède donc aux réserves de ce dernier. Il peut retirer ces réserves parce que tel est également le droit de son prédécesseur, mais il ne peut en formuler de nouvelles, puisque son prédécesseur n'en a pas la possibilité. Si un Etat nouvellement indépendant veut formuler des réserves, il doit utiliser la procédure de ratification ou d'adhésion prévue pour devenir partie à un traité multilatéral. Ce point de vue a été partagé par d'autres gouvernements, notamment les Gouvernements argentin et suédois.

61. Certes, il existe une certaine pratique qui pourrait justifier le paragraphe 2 de l'article 19, mais les quelques exemples fournis mettent plutôt en évidence l'incertitude de cette pratique. Dans la plupart de ces cas, les Etats successeurs ont expressément déclaré qu'ils maintenaient les réserves faites par leurs prédécesseurs. Dans les rares cas où de nouvelles réserves ont été formulées par l'Etat successeur, le dépositaire du traité s'est aussitôt trouvé en butte à des difficultés car il devait appliquer le droit général des traités, en l'absence de normes juridiques particulières.

62. Au paragraphe 10 de son commentaire de l'article 19 (A/CONF.80/4, p. 68 et 69), la Commission du droit international s'est référée à la notification par la Zambie de sa succession à la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés¹³. En déposant sa notification, la Zambie n'a fait aucune allusion aux réserves faites par son prédécesseur mais a formulé ses propres réserves, conformément à une disposition de la convention en question. Le Secrétaire général a considéré que le Gouvernement zambien, en déclarant qu'il succédait à la convention, avait décidé de retirer les anciennes réserves et de demeurer à l'avenir lié par la convention compte tenu de nouvelles réserves, « ces dernières devant entrer en vigueur à la date à laquelle elles seraient en vigueur, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, si elles avaient été formulées lors de l'adhésion » (*ibid.*, p. 69). Ces réserves devaient alors prendre effet le quatre-vingt-

dixième jour suivant le dépôt par le Gouvernement zambien de l'instrument de succession. A ce sujet, le représentant de l'Autriche fait observer que le paragraphe 2 de l'article 19, s'il était adopté, provoquerait un vide juridique puisque, en vertu de l'article 22 du projet, un Etat nouvellement indépendant qui fait une notification de succession est considéré comme partie au traité à compter de la date de la succession. D'après l'article à l'examen, l'Etat successeur et les autres parties au traité ne seraient liés qu'après un délai de 90 jours suivant le dépôt de l'instrument de succession. C'est pour combler ce vide que la délégation autrichienne a déposé son amendement.

63. Certes, la Commission du droit international n'a pas ignoré ce problème. C'est pourquoi elle a renvoyé, au paragraphe 3 de l'article 19, aux dispositions pertinentes de la Convention de Vienne sur le droit des traités. C'est d'ailleurs le seul exemple, dans le projet, d'un renvoi à un autre instrument juridique, ce qui indique qu'il s'agit d'une question relevant du droit des traités en général plutôt que du droit des successions. C'est pourquoi la délégation autrichienne propose de supprimer les paragraphes 2 et 3 de l'article à l'examen.

64. Le représentant de l'Autriche précise que l'amendement de sa délégation ne porte aucunement atteinte au droit souverain des Etats nouvellement indépendants de formuler des réserves lorsqu'ils adhèrent à des traités multilatéraux conformément à leurs clauses finales.

M. Riad (Egypte) prend la présidence.

65. M. TREVIRANUS (République fédérale d'Allemagne), présentant l'amendement de sa délégation à l'article 19 (A/CONF.80/C.1/L.36), précise qu'il ne modifie en rien le fond de l'article 19 et ne nuit aucunement aux Etats nouvellement indépendants. Cet amendement vise seulement à faire la lumière sur le caractère juridique de la succession d'Etats, tel qu'il ressort de l'article à l'examen et du paragraphe 2 du commentaire de la Commission du droit international sur cette disposition. L'option donnée à l'Etat nouvellement indépendant repose sur la présomption selon laquelle il maintient le traité dans les mêmes conditions que l'Etat prédécesseur, qu'il se lie conformément à l'article 16 ou qu'il continue d'être lié *de jure* conformément à la quatrième partie du projet. De l'avis de M. Treviranus, la situation juridique est la même dans les deux cas. L'Etat nouvellement indépendant continue d'occuper la place de l'Etat prédécesseur, mais il peut retirer des réserves et en formuler de nouvelles, conformément au paragraphe 2 de l'article 19.

66. Dans les « points additionnels » proposés par le Rapporteur de l'International Law Association, il est notamment indiqué qu'« un Etat successeur ne peut maintenir que la situation juridique établie à la suite de la signature ou de la ratification de l'Etat prédécesseur. Etant donné qu'une réserve délimite ladite situation juridique, il s'ensuit que, s'il y a succession au traité, elle s'étend à la réserve¹⁴ ». Ce point est conforme à l'article 19.

¹³ Voir le texte de la convention dans : Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 189, p. 151.

¹⁴ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1969, vol. II, p. 48, doc. A/CN.4/214 et Add.1 et 2, sect. I, D, par. 17, point 10.

Selon un autre « point additionnel », « un Etat nouveau qui ne souhaite pas maintenir les réserves faites par son prédécesseur peut retirer lesdites réserves ou en redéfinir les limites pour assumer une plus large part des engagements prévus dans le traité¹⁵ ». En plus de cela, le paragraphe 2 de l'article 19 prévoit que l'Etat nouvellement indépendant peut formuler de nouvelles réserves. Selon un autre « point additionnel » encore, « en prenant à son compte la situation juridique de son prédécesseur, un Etat nouveau fait siennes les conséquences des objections dudit prédécesseur à une réserve incompatible dont un traité multilatéral aurait fait l'objet de la part d'une tierce partie¹⁶ ». Cette disposition n'a pas été reprise par la Commission du droit international. Enfin, selon le dernier de ces « points additionnels », « toute déclaration interprétative de son prédécesseur produit également ses effets à l'égard d'un Etat nouveau tant que ce dernier n'a pas fait une déclaration différente, qu'il peut inclure dans la déclaration de maintien¹⁷ ». La délégation de la République fédérale d'Allemagne considère que ces différentes assertions, auxquelles la Commission du droit international semble avoir souscrit, sont exactes. Une conception différente annulerait la distinction entre succession et adhésion.

67. La position adoptée par la Commission du droit international ressort notamment du paragraphe 1 de l'article 19, des paragraphes 1 et 2 de l'article 20 et des articles 23, 29, 30 et 33, et même des articles 18 et 32. La seule exception résulte du libellé de l'article 16, repris aux articles 17 et 31, d'après lesquels l'Etat nouvellement indépendant a la faculté d'établir sa qualité d'Etat contractant à l'égard d'un traité multilatéral en se déclarant lié, ce qui équivaut à une sorte de novation. Au contraire, il faut considérer que la succession implique le maintien du consentement à être lié donné par l'Etat prédécesseur, ou qu'elle rend ce consentement parfait dans le cas des articles 17 et 18. L'Etat successeur hérite de la situation juridique de l'Etat prédécesseur. Selon l'article 16, il jouit d'une grande liberté de choix. Il n'est pas obligé de se déclarer lié, mais il peut adhérer au traité et créer ses propres relations conventionnelles. Une fois qu'il a choisi d'être lié, il est présumé maintenir le traité avec les déclarations faites par l'Etat prédécesseur. C'est dans ce sens qu'a été rédigé l'amendement de la République fédérale d'Allemagne, qui est conforme aux articles 19 et 20.

68. Le représentant de la République fédérale d'Allemagne demande aux délégations qui formuleront des observations sur l'amendement de sa délégation de préciser si elles contestent le principe selon lequel l'Etat nouvellement indépendant prend la place de l'Etat prédécesseur.

69. Par anticipation, M. Treviranus tient à répondre à quelques objections qui pourraient être élevées contre l'amendement de sa délégation. Les éclaircissements qu'apporte cet amendement sont utiles, sinon nécessaires, compte tenu du libellé de l'article 16 et du fait que le projet ne mentionne pas les objections qui sont

parfois élevées contre des réserves. L'amendement en question aurait pu être présenté à un autre moment et il pourrait fort bien figurer ailleurs dans le projet, voire dans les dispositions générales de la première partie. Quant au libellé de cet amendement, il pourrait sans doute être amélioré, ce qui est du ressort du Comité de rédaction.

70. M. STUTTERHEIM (Pays-Bas) souhaiterait que l'Expert consultant précise si le terme « réserve », qui figure au paragraphe 1 de l'article 19, s'applique aussi à l'acceptation de réserves et aux objections aux réserves. L'amendement de la République fédérale d'Allemagne, semble avoir une portée aussi large que cela et, de l'avis du représentant des Pays-Bas, il devrait en être ainsi.

71. Quant à l'amendement de l'Autriche, M. Stutterheim comprend le raisonnement tenu par ses auteurs. Pour des raisons pratiques, la délégation néerlandaise est cependant pour le maintien des paragraphes 2 et 3 de l'article 19, afin que l'Etat nouvellement indépendant ne soit pas obligé de se conformer à des procédures de ratification plus compliquées que celles qu'a prévues la Commission du droit international.

72. M. DADZIE (Ghana) se demande si l'article à l'examen et l'amendement de la République fédérale d'Allemagne s'appliquent uniquement aux Etats nouvellement indépendants ou s'ils visent tous les cas de succession d'Etats.

73. M. SAHRAOUI (Algérie) déclare que sa délégation est opposée à l'amendement de la République fédérale d'Allemagne parce qu'il touche d'assez près au principe de l'autodétermination. Or, ce principe doit être replacé dans son contexte réel, c'est-à-dire celui des rapports de domination. Une fois devenu indépendant, un nouvel Etat n'est pas libre de décider de son sort. Des carences d'ordre social, politique et économique l'empêchent de se déterminer librement en matière de traités, et plus spécialement en matière de réserves à des traités. De l'avis de la délégation algérienne, la « participation » d'un Etat nouvellement indépendant à un traité est, par définition, une participation entravée. Le nouveau membre de phrase proposé dans l'amendement de la République fédérale d'Allemagne semble précisément remettre en cause le principe de l'autodétermination. Pour la même raison, la délégation algérienne ne peut pas accepter l'amendement de l'Autriche.

74. Mme SZAFARZ (Pologne) dit que, de l'avis de la délégation polonaise, il est tout à fait naturel que des Etats nouvellement indépendants aient fait un usage aussi étendu des réserves, qui leur ont permis d'accepter des traités multilatéraux en vigueur tout en sauvegardant leurs intérêts particuliers. La pratique des Etats nouvellement indépendants à cet égard est extrêmement diverse. Selon le cas, ces Etats ont répété ou confirmé expressément toutes les réserves de l'Etat prédécesseur; confirmé certaines réserves tout en retirant expressément d'autres; formulé des réserves additionnelles tout en confirmant celles de l'Etat prédécesseur; formulé de nouvelles réserves seulement, sans faire aucunement allusion à celles de l'Etat prédécesseur; formulé des réserves nonobstant le fait que les traités en cause avaient été étendus à leurs territoires respectifs sans aucune réserve ou n'ont fait aucune allusion aux réserves bien que les traités aient été

¹⁵ *Ibid.*, point 11.

¹⁶ *Ibid.*, point 13.

¹⁷ *Ibid.*, point 14.

étendus à leurs territoires respectifs avec ces réserves. En outre, dans un cas précis, un Etat nouvellement indépendant a retiré expressément les réserves qui avaient été formulées par l'Etat prédécesseur.

75. Pour autant que la délégation polonaise sache, cette pratique n'a jamais rencontré d'opposition de la part des autres Etats parties à un traité multilatéral. Elle pourrait néanmoins soulever deux questions importantes : la formulation de réserves nouvelles est-elle compatible avec la notion de « succession » ? Et quelle est la présomption pertinente dans l'hypothèse où la notification de succession ne fait pas mention des réserves formulées par l'Etat prédécesseur ?

76. Compte tenu du principe de la « table rase », deux solutions peuvent être adoptées à cet égard. D'une part, on pourrait considérer que la notion même de succession exige que l'Etat nouvellement indépendant prenne la place de son prédécesseur en notifiant sa succession à l'égard d'un traité; en conséquence la formulation de réserves nouvelles serait inadmissible et, à supposer que la notification de succession soit muette sur les réserves formulées par un Etat prédécesseur, ces réserves devraient nécessairement être considérées comme dévolues à l'Etat nouvellement indépendant. D'autre part, on pourrait considérer qu'une notification de succession équivaut à un instrument d'adhésion; dans cette éventualité, des réserves nouvelles pourraient être formulées par les Etats nouvellement indépendants et toutes les réserves formulées par l'Etat prédécesseur et non confirmées dans la notification de succession seraient considérées comme n'étant pas maintenues par lesdits Etats.

77. La délégation polonaise voit dans les règles qui sont énoncées à l'article 19 du projet une tentative pour combiner ces deux solutions générales. En établissant la présomption que les réserves de l'Etat prédécesseur étaient maintenues, la Commission du droit international a tenu compte des exigences de la notion même de succession; en prévoyant la possibilité pour l'Etat nouvellement indépendant de formuler de nouvelles réserves, d'autre part, elle s'est nettement écartée de ces exigences. Ainsi, la Commission du droit international a prévu la possibilité de traiter, au moins dans une certaine mesure, une notification de succession comme l'acte indépendant de volonté d'un Etat exprimant son consentement à être lié par un traité. Convaincue, comme elle l'est, qu'il vaut mieux être réaliste que puriste, la délégation polonaise est encline à accepter le texte de l'article 19 tel qu'il a été rédigé par la Commission du droit international.

78. Compte tenu de la pratique des Etats en matière de réserves, la délégation polonaise se croit tenue de réserver sa position au sujet de l'amendement autrichien à l'article 19. Quant à l'amendement présenté par la République fédérale d'Allemagne, qui tente de traiter globalement toutes les déclarations que l'Etat prédécesseur a pu faire et tous les instruments qu'il a pu rédiger au sujet d'un traité multilatéral, la délégation polonaise considère qu'il va trop loin et qu'il n'est pas suffisamment clair. Cet amendement soulève les questions de savoir si l'expression « toute déclaration faite ou tout instrument rédigé au sujet du traité et qui se rapporte à sa conclusion » comprend aussi les travaux préparatoires, et si toutes les

déclarations faites et tous les instruments rédigés par l'Etat prédécesseur peuvent à proprement parler être considérés comme pertinents à l'égard de territoires dépendants et, par la suite, à l'égard d'Etats nouvellement indépendants. De surcroît, les déclarations ou instruments visés dans l'amendement ne présentent guère d'intérêt lorsqu'un traité multilatéral a simplement été étendu au territoire dépendant en cause de longues années après que la puissance métropolitaine elle-même a consenti à être liée par ledit traité. En raison de ces incertitudes, il est difficile à la délégation polonaise de souscrire à l'amendement de la République fédérale d'Allemagne.

79. M. KATEKA (République-Unie de Tanzanie) dit que la délégation tanzanienne eût préféré que la présomption établie au paragraphe 1 de l'article 19 soit inversée, de façon qu'en acceptant les obligations découlant d'un traité un Etat successeur soit considéré comme partant avec une « table rase » en ce qui concerne les réserves, à moins qu'il n'exprime une intention contraire. Encore que l'acceptation d'un traité conclu par un Etat prédécesseur puisse être avantageuse pour un Etat successeur, il ne s'ensuit pas nécessairement que l'acceptation des réserves formulées par l'Etat prédécesseur soit aussi dans l'intérêt de l'Etat successeur, vu que ces réserves ont pu être fort avantageuses pour l'Etat prédécesseur; par ailleurs, beaucoup d'Etats nouvellement indépendants ne disposent pas du personnel nécessaire pour examiner attentivement les réserves conventionnelles et identifier celles qui ne sont pas avantageuses pour eux. Etant donné toutefois que l'article 22 de la Convention de Vienne sur le droit des traités dispose qu'une réserve peut à tout moment être retirée, M. Kateka peut, non sans hésiter, envisager de souscrire au texte de la Commission du droit international.

80. Il se réserve le droit de formuler ultérieurement des observations sur les amendements qui ont été présentés par l'Autriche et la République fédérale d'Allemagne.

81. Sir Francis VALLAT (Expert consultant) fait remarquer que le représentant des Pays-Bas a demandé si le terme « réserve », tel qu'il est employé dans l'article 19 du projet, comprend aussi les objections aux réserves et les objections aux objections, conformément aux dispositions des articles 20 et 21 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Ce que la Commission du droit international a fait à l'article 19 du projet, c'est prévoir les cas où des réserves peuvent être formulées et laisser les règles du droit international, de caractère conventionnel ou de caractère coutumier, régir les autres aspects.

82. Il convient d'appeler l'attention sur la nécessité de la disposition énoncée à l'article 19 du projet, qui découle des dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités. L'article 19 de cette convention dispose qu'exception faite de certains cas bien précis un Etat peut formuler une réserve « au moment de signer, de ratifier, d'accepter, d'approuver un traité ou d'y adhérer¹⁸ ». Cette formulation ne s'étend pas à la notification

¹⁸ 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. 313.

de succession. Le projet d'articles à l'examen prévoit la possibilité pour des Etats nouvellement indépendants d'établir leur qualité de parties à un traité multilatéral par une notification de succession. En conséquence, si la notification doit, à cette fin, être traitée comme le seraient une ratification, une acceptation ou une approbation, les dispositions de l'article 19 du projet, relatives aux réserves, sont nécessaires.

83. Par contre, il ressort clairement des paragraphes 13 à 16 de son commentaire de l'article 19 (A/CONF.80/4, p. 69 et 70) que la Commission du droit international a étudié assez attentivement la question de l'effet des objections aux réserves et que, en partie pour des raisons d'ordre pratique et en partie pour des raisons d'ordre théorique, elle a abouti à la conclusion qu'il était inutile de traiter expressément la question des objections dans l'article 19 du projet. Cela tient en partie au fait qu'une objection — à moins d'être associée à une notification précisant qu'un traité n'est pas considéré comme étant en vigueur entre l'Etat auteur de l'objection et l'Etat auteur de la réserve — prendra effet compte tenu des réserves formulées, mais s'il y a notification, il n'y aura pas, entre l'Etat prédécesseur et l'Etat auteur de la réserve, de relation conventionnelle à laquelle l'Etat successeur pourrait le cas échéant succéder. La Commission du droit international a conclu, au paragraphe 15 de son commentaire, qu'il vaudrait mieux, conformément à l'attitude fondamentale qu'elle a adoptée à l'égard du projet d'articles, que les questions d'acceptation des réserves ou d'objections aux réserves soient régies par les règles ordinaires applicables à ces questions, dans l'hypothèse où, à moins qu'il ne soit nécessaire de prendre des dispositions particulières dans le contexte de la succession d'Etats, l'Etat nouvellement indépendant « prendrait la place de l'Etat prédécesseur » (*ibid.*, p. 70).

84. Le représentant du Ghana a demandé si l'article 19 était censé s'appliquer exclusivement aux Etats nouvellement indépendants ou si un Etat successeur quelconque pouvait aussi se prévaloir de ses dispositions et si, dans ce cas, il ne serait pas préférable de rédiger l'article dans des termes plus généraux. La réponse est que l'article 19 ne concerne que les seuls Etats nouvellement indépendants comme, selon sir Francis, cela ressort clairement du fait que cet article ne figure pas dans la première partie, « Dispositions générales », du projet de convention, mais dans la troisième partie de celui-ci. Afin de ne pas compliquer les délibérations de la Commission il vaudrait mieux, estime-t-il, différer l'examen de la question de savoir s'il ne faudrait pas faire en sorte que tout Etat successeur puisse se prévaloir des dispositions de l'article 19 jusqu'au moment où la Commission abordera l'examen de la quatrième partie du projet.

85. M. RANJEVA (Madagascar) dit que, malgré les explications que vient de fournir l'Expert consultant, la délégation malgache est toujours quelque peu dans l'incertitude au sujet du problème des objections aux réserves. Elle est persuadée que ce problème risque de soulever de graves difficultés dans la pratique, car il n'est nullement certain que les Etats parties à un traité multilatéral soient enclins à adopter à l'égard de l'Etat successeur la même attitude que celle qu'ils ont adoptée à l'égard de l'Etat prédécesseur. C'est pourquoi il est re-

grettable que la Commission du droit international n'ait pas fait figurer dans le texte de l'article 19 du projet une disposition explicite concernant les objections aux réserves.

86. L'amendement de l'Autriche va à l'encontre du principe de la « table rase », qui a été accepté par la Commission, et ne tient pas compte de la distinction que l'article 19 du projet établit entre le droit de l'Etat successeur de maintenir les réserves formulées par l'Etat prédécesseur et son droit de formuler des réserves nouvelles à un traité. En conséquence, M. Ranjeva ne peut appuyer cet amendement.

87. L'amendement proposé par la République fédérale d'Allemagne lui pose aussi certaines difficultés, car son libellé est d'une portée bien trop générale, comme la représentante de la Pologne l'a signalé. De plus, M. Ranjeva ne voit pas pourquoi la République fédérale d'Allemagne a jugé utile de créer un régime spécial pour les réserves formulées par un Etat successeur. Bien qu'il souscrive à l'idée selon laquelle il doit y avoir une certaine continuité en matière de réserves aux traités, il ne saurait admettre que des déclarations faites ou des instruments rédigés par un Etat prédécesseur au sujet d'un traité soient considérés comme restant valables à l'égard d'un Etat nouvellement indépendant.

88. C'est pourquoi la délégation malgache appuie le texte que la Commission du droit international propose pour l'article 19. Ce texte tient en effet compte du fait qu'un Etat successeur peut à tout moment retirer une réserve et exprime le principe selon lequel tout Etat nouvellement indépendant jouit du droit d'autodétermination.

89. Se référant à l'amendement de l'Autriche, M. SCOTLAND (Guyane) dit que la délégation guyanaise ne partage pas le point de vue de la délégation autrichienne selon lequel, lorsqu'une succession d'Etats se produit, l'Etat nouvellement indépendant hérite de toutes les réserves que l'Etat prédécesseur a formulées à l'égard d'un traité. Si l'on se rappelle que les réserves à un traité peuvent être retirées à tout moment sans le consentement d'aucun autre Etat partie, un débat sur la question de savoir si un traité et les réserves qui y sont faites forment un seul tout ou doivent être considérés comme des documents distincts mais liés entre eux pourrait se prolonger indéfiniment sans aboutir à aucune conclusion ferme. L'amendement proposé par l'Autriche refuse à l'Etat nouvellement indépendant le droit de formuler une réserve se rapportant au même sujet que la réserve formulée par l'Etat prédécesseur; c'est là une négation du principe d'autodétermination, qui trouve son expression dans l'acte de succession qu'accomplit l'Etat nouvellement indépendant.

90. Le représentant de la République fédérale d'Allemagne est resté en dessous de la vérité en affirmant que le libellé de l'amendement proposé par sa délégation était très énergique. Cet amendement vise à rendre une déclaration faite par l'Etat prédécesseur au sujet du traité en cause obligatoire pour l'Etat successeur, même si cet Etat doit confirmer cette déclaration au moment où il exprime son consentement à être lié par le traité. La

délégation guyanaise ne peut pas appuyer cet amendement.

91. M. Scotland aimerait que les délégations de l'Autriche et de la République fédérale d'Allemagne expliquent quelle sera la situation au cas où le maintien d'une réserve donnée, sous la forme sous laquelle elle a été formulée par l'Etat prédécesseur, serait incompatible avec les intentions de l'Etat successeur, même si cet Etat souhaite devenir partie au traité en cause par la voie d'un acte de succession plutôt que par celle d'un acte d'adhésion ou de ratification.

92. Bien que la délégation guyanaise pense, comme le représentant de la République-Unie de Tanzanie, que le texte proposé par la Commission du droit international pour le paragraphe 1 de l'article 19 aurait pu être rédigé différemment, elle est d'avis que, sous sa forme actuelle, cette disposition est celle qui s'écarte le moins possible du principe de la « table rase », qui constitue la pierre angulaire du projet d'articles.

93. M. MARESCA (Italie) dit que, bien qu'elles affaiblissent les conventions et les traités internationaux, les réserves sont un mal nécessaire. Bien entendu, aucun Etat nouvellement indépendant n'est tenu de devenir partie à aucun des traités multilatéraux conclus par l'Etat prédécesseur, ni d'endosser l'une quelconque des réserves que celui-ci a formulées à l'égard de ces traités. Si l'Etat nouvellement indépendant garde le silence, la présomption juridique est qu'il maintient ces réserves, alors que, s'il exprime une intention contraire ou formule une réserve se rapportant au même sujet que celle qu'a formulée l'Etat prédécesseur — comme l'indique d'une façon très équilibrée le paragraphe 1 de l'article 19 du projet —, il ne sera pas considéré comme maintenant ces réserves. La délégation italienne souscrit sans réserve au texte que la Commission du droit international propose pour l'article 19, car ce texte tient compte de toutes les possibilités qui peuvent se présenter en matière de réserves aux traités.

94. L'amendement proposé par l'Autriche et tendant à supprimer, à la fin du paragraphe 1, les mots « ou ne formule une réserve se rapportant au même sujet que ladite réserve » est logique. En fait ces mots sont superflus, puisque le paragraphe 1 précise par ailleurs que l'Etat nouvellement indépendant est réputé maintenir toute réserve au traité à moins qu'il n'exprime l'intention contraire. La délégation italienne ne peut toutefois appuyer la proposition autrichienne en tant qu'elle propose de supprimer les paragraphes 2 et 3 de l'article 19 du projet, car elle est d'avis que, du point de vue pratique, la répétition a son utilité dans les textes juridiques.

95. La délégation italienne peut difficilement appuyer l'amendement qu'a présenté la République fédérale d'Allemagne, en raison du libellé très énergique et peu souple qui est utilisé dans la dernière partie du nouveau paragraphe 1 proposé, qui ne correspond probablement pas aux intentions véritables de son auteur.

La séance est levée à 20 h 5.

28^e SÉANCE

Mardi 26 avril 1977, à 11 heures

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 19 (Réserves)¹ [*suite*]

1. M. KRISHNADASAN (Souaziland) dit que le projet d'article 19 procède d'une conception pragmatique de la question des réserves dans son ensemble et montre qu'il a été dûment tenu compte de la pratique normale des Etats nouvellement indépendants.

2. La délégation souazie aurait des difficultés à accepter l'amendement présenté par la République fédérale d'Allemagne (A/CONF.80/C.1/L.36), en particulier la disposition contenue dans le nouveau paragraphe 1 proposé et selon laquelle « toute déclaration faite ou tout instrument rédigé au sujet du traité et qui se rapporte à sa conclusion ou à sa signature par l'Etat prédécesseur reste valable à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant ». Certes, les instruments du type mentionné font partie de la pratique des traités mais, de l'avis de la délégation souazie, ils ne peuvent pas toujours être considérés comme ayant force obligatoire, notamment en ce qui concerne les conditions d'une succession d'Etats.

3. En ce qui concerne l'amendement autrichien (A/CONF.80/C.1/L.25), la délégation souazie ne voit aucune nécessité réelle de supprimer les paragraphes 2 et 3 de l'article 19, encore qu'elle n'ait pas d'opinion arrêtée en la matière. Il lui serait cependant difficile d'accepter la suppression proposée au paragraphe 1. Les réserves du genre de celles qu'a faites la Zambie, et auxquelles il est fait allusion au paragraphe 10 du commentaire de la Commission du droit international (A/CONF.80/4, p. 68 et 69), constituent un exemple frappant de la pratique concernant la formulation de réserves, que la Commission du droit international a eu présente à l'esprit lorsqu'elle a rédigé l'article 19.

4. La délégation souazie partage la manière de voir de la Commission du droit international, qui considère que des formes particulières d'adhésion peuvent davantage aider les Etats nouvellement indépendants que la succession en tant que telle. Elle ne pense pas que la Commission du droit international ne se soit pas conformée aux normes du droit international; mais elle croit que les Etats nouvellement indépendants devraient, chaque fois que cela est possible, établir eux-mêmes de nouvelles normes.

5. Selon M. NATHAN (Israël), l'adoption de l'amendement autrichien risque d'entraîner des difficultés pour

¹ Pour les propositions d'amendements à l'article 19, voir 27^e séance, note 12.