

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.9

9^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)*

9^e SÉANCE

Mercredi 13 avril 1977, à 10 h 30

Président : M. RIAD (Égypte)

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 6 (Cas de succession d'Etats visés par les présents articles) [suite]¹

1. M. WAITITU (Kenya) déclare que, des trois amendements dont la Commission est saisie, sa délégation juge l'amendement éthiopien (A/CONF.80/C.1/L.6) le plus acceptable, car, en présentant l'idée énoncée dans l'article 6 sous une forme négative, il a davantage de poids que le libellé actuel de l'article 6. Il juge également intéressant l'amendement roumain (A/CONF.80/C.1/L.5), et ce n'est que si elle se voit dans l'obligation de faire un choix entre les amendements roumain et éthiopien que la délégation kényenne se prononcera pour ce dernier. En fait, elle préférerait que le Comité de rédaction soit chargé de les prendre tous deux en considération en vue d'élaborer un article acceptable.
2. Quant à l'amendement soviétique (A/CONF.80/C.1/L.8), elle estime qu'il s'agit davantage d'une nouvelle proposition que d'un amendement et qu'il élimine complètement l'idée fondamentale énoncée dans l'article 6, ce qu'elle ne peut accepter.
3. Enfin, la délégation kényenne ne pense pas qu'il soit possible de parvenir à un libellé entièrement satisfaisant et c'est pourquoi elle reste ouverte à toute proposition concernant le règlement des différends.
4. M. SIMMONDS (Ghana) rappelle que sa délégation a déjà exprimé son appui au texte établi par la Commission du droit international; elle se bornera donc à exposer son point de vue sur l'amendement soviétique. La délégation ghanéenne n'est pas en désaccord avec cet amendement et aurait été disposée à l'accepter s'il s'était agi simplement d'apporter une retouche à l'article 6; mais elle ne saurait souscrire à l'idée que le texte proposé devrait remplacer complètement l'article 6. Il convient de préciser en effet que la Convention ne s'appliquera pas aux successions qui ne se sont pas produites conformément aux règles du droit international et aux principes énoncés dans la Charte des Nations Unies. La délégation ghanéenne est consciente du fait que l'amendement soviétique bénéficie de l'appui d'un grand nombre de délégations,

mais elle n'en pense pas moins qu'il vise une question différente de celle qui fait l'objet de l'article 6. En fait, cette proposition en apparence banale risque d'avoir de graves conséquences sur un grand nombre d'articles du projet. Elle paraît être aussi une version abrégée de l'amendement présenté puis retiré à juste titre par la délégation australienne (A/CONF.80/C.1/L.3). C'est pourquoi la délégation ghanéenne ne peut l'accepter que si elle vient, non pas remplacer l'article 6, mais le compléter.

5. M. KOH (Singapour) fait observer qu'il ressort clairement du débat que les membres de la Commission ne sont pas opposés au principe énoncé à l'article 6 mais que quelques délégations éprouvent certains doutes quant au libellé de cette disposition. Pour concilier l'amendement soviétique et le texte élaboré par la Commission du droit international, il propose formellement l'amendement suivant :

Les présents articles s'appliquent aux effets d'une succession d'Etats uniquement dans les cas où cette succession est valable conformément au droit international, et plus particulièrement aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies².

6. Cet amendement tiendrait compte de la proposition soviétique sans perdre de vue le texte initial du projet d'article et permettrait peut-être de résoudre le problème que les mots « se produisant conformément » figurant dans le projet d'article posent à plusieurs délégations. Le libellé de l'amendement est aussi en harmonie avec le style adopté par la Commission du droit international.

7. M. EUSTATHIADES (Grèce), tout en se réservant le droit de prendre la parole ultérieurement sur la proposition singapourienne, dit que sa délégation n'a pas changé de position sur l'article 6 et continue à défendre le texte initial du projet d'article. On aurait pu concevoir que le projet de convention puisse s'appliquer aux successions d'Etats qui ne se sont pas produites conformément au droit international, puisque le droit privé régit un certain nombre de cas d'illégalité tels que la situation des enfants illégitimes et que malgré l'interdiction du recours à la force dans les relations internationales il existe un droit de la guerre, mais l'article 6 en limitant l'application de la convention aux successions qui se sont effectuées dans les règles semble offrir la meilleure solution. Il reste à savoir qui se prononcera sur la légitimité d'une succession, d'où la nécessité d'un mécanisme efficace de règlement des différends. La délégation grecque reste attachée à l'article 6, parce qu'il condamne le fait accompli et qu'il est le fruit d'une longue réflexion de la part de la Commission du droit international. Mais elle se demande s'il convient de conserver le terme « uniquement » et s'il n'est pas inutile d'évoquer le droit international, puisque les principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies font maintenant partie du droit international général et doivent être respectés tant par les Etats Membres de l'ONU que par ceux qui n'en sont pas membres ou ont cessé d'en être membres.

¹ Pour les propositions d'amendements à l'article 6, voir 6^e séance, note 3.

² Cet amendement a été publié ultérieurement sous la cote A/CONF.80/C.1/L.17.

8. M. SUCHARITKUL (Thaïlande) se prononce pour le maintien de l'article 6 avec quelques modifications d'ordre rédactionnel, et à ce sujet il juge l'amendement éthiopien intéressant. Mais pour ce qui est de l'amendement soviétique, la délégation thaïlandaise préférerait qu'au lieu de remplacer l'article 6 il le complète.

9. M. AL-SERKAL (Emirats arabes unis) appuie l'article 6 tel qu'il a été rédigé par la Commission du droit international; sans être opposé à l'amendement soviétique, il ne pense pas qu'il puisse remplacer l'article 6. Quant à l'amendement éthiopien qui ne porte pas atteinte au fond de l'article 6, il doit être renvoyé au Comité de rédaction.

10. M. BEDJAOUI (Algérie) dit qu'il n'a aucune peine à accepter l'article 6 dont tous les termes ont été soigneusement pesés par la Commission du droit international, mais que l'amendement éthiopien ne lui semble pas inutile. Il comprend aussi les délégations qui, tout en approuvant l'article 6, craignent qu'il ne fasse l'objet d'interprétations étrangères à l'esprit dans lequel il a été élaboré. Quant à l'amendement soviétique qui introduit un élément nouveau, il ne modifie pas l'article 6 mais vise à remplacer un article par un autre. M. Bedjaoui suggère donc de faire du texte actuel de l'article 6 le paragraphe 1 et de l'amendement soviétique le paragraphe 2 d'un nouvel article 6.

11. M. HELLNERS (Suède) accueille avec sympathie l'idée émise par le représentant de l'Algérie, mais lui demande de préciser s'il s'est contenté de faire une simple suggestion ou a présenté formellement un sous-amendement à l'amendement soviétique.

12. M. BEDJAOUI (Algérie) explique qu'il juge tout à fait satisfaisant le projet d'article présenté par la Commission du droit international mais que, pour aider la Commission, il propose formellement, en tant que sous-amendement à l'amendement soviétique, de faire de ce dernier un paragraphe 2 de l'article 6, car il ne saurait se substituer intégralement à l'article 6.

13. M. OUCHAKOV (Union des Républiques socialistes soviétiques) déclare que l'amendement soviétique ne cherchait en aucune façon à modifier le texte de la Commission du droit international quant au fond et visait en fait à conserver le principe énoncé dans cette disposition tout en tenant compte du libellé de l'article 13. Pour rédiger son amendement, la délégation soviétique est partie de l'idée que, premièrement, la question de la succession d'Etats dépassant la portée du projet, il était nécessaire de prévoir une clause de sauvegarde, à savoir l'article 6; que, deuxièmement, les règles du droit international qui régissent les traités entre Etats n'intéressant pas directement le projet, l'article 13 présentait un intérêt critique; et que, troisièmement, la question de la légitimité d'une succession d'Etats était tout aussi importante que la question de la légitimité d'un traité international. C'est pourquoi combiner le texte actuel de l'article 6 et l'amendement soviétique reviendrait à faire allusion à la même idée dans des termes différents. Une telle répétition ne ferait que compliquer l'interprétation de l'article 6. Cependant, comme le texte initial du projet d'article ne pose pas en principe de difficulté à la délégation soviétique, celle-ci retire son amendement et remercie les

délégations qui ont exprimé leur appui pour le texte qu'elle avait présenté.

14. Le PRÉSIDENT remercie le représentant de l'Union soviétique de l'esprit de coopération dont il vient de faire preuve et déclare que, du fait du retrait de l'amendement soviétique, le sous-amendement oral algérien est devenu sans objet. Il demande au représentant de Singapour s'il entend maintenir son amendement, étant donné que celui-ci semble avoir été suscité par l'amendement de l'Union soviétique et présenter le caractère d'un compromis.

15. M. KOH (Singapour) répond que l'amendement de sa délégation vise à rédiger l'article 6 sous une forme plus acceptable. Comme la délégation de l'Union soviétique paraît éprouver encore des difficultés quant au libellé de cette disposition, l'amendement de Singapour pourrait lui être encore de quelque utilité.

16. M. AL-NOURI (Koweït) estime que l'article 6 a été rédigé avec beaucoup de précision par la Commission du droit international et se prononce en faveur de son maintien.

17. Le PRÉSIDENT constate que la Commission reste saisie des amendements de l'Ethiopie (A/CONF.80/C.1/L.6), de la Roumanie (A/CONF.80/C.1/L.5) et de Singapour, mais que ce dernier n'a pas encore pu être distribué. En conséquence, il propose de suspendre le débat sur l'article 6³.

M. Riad (Egypte) prend la présidence.

ARTICLE 7 (Non-rétroactivité des présents articles)⁴

18. Le PRÉSIDENT dit qu'il regrette vivement de n'avoir pas été en mesure, pour des raisons indépendantes de sa volonté, de remplir jusqu'à présent ses fonctions de président de la Commission plénière. Il remercie les membres de la Commission de l'avoir élu à la présidence et souligne l'importance que ne manquera pas de revêtir cette étape de l'œuvre de codification et de développement progressif du droit international.

19. Il indique que des amendements à l'article 7 ont été déposés par la République socialiste soviétique de Biélorussie (A/CONF.80/C.1/L.1), la Malaisie (A/CONF.80/C.1/L.7), Cuba (A/CONF.80/C.1/L.10) et les Etats-Unis d'Amérique (A/CONF.80/C.1/L.16). En outre, la délégation du Royaume-Uni a présenté, a propos de l'article 7, un document de travail portant la cote A/CONF.80/C.1/L.9. Ce document de travail contient dans son annexe un projet d'article à inclure dans les clauses finales de la convention en cours d'élaboration, c'est-à-dire qu'il a trait à une question qui n'est pas pour le moment à l'ordre du jour de la Commission. Il semble cependant d'après ce document que la délégation du Royaume-Uni

³ Pour la suite des débats sur l'article 6, voir 34^e séance, par. 7 et 8.

⁴ Les amendements suivants étaient proposés : RSS de Biélorussie, A/CONF.80/C.1/L.1; Malaisie, A/CONF.80/C.1/L.7; Cuba, A/CONF.80/C.1/L.10 et Rev.1 et 2 (ce dernier présenté également par la Somalie); Etats-Unis d'Amérique, A/CONF.80/C.1/L.16. Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a présenté un document de travail relatif à l'article 7, A/CONF.80/C.1/L.9.

souhaiterait que d'autres délégations fassent connaître dès maintenant leur point de vue sur la participation à la convention d'un futur Etat successeur. Il conviendrait donc que le représentant du Royaume-Uni explique la position de la délégation à cet égard, afin de régler ce problème de méthode avant de passer à la discussion de l'article 7 et des amendements déposés par les autres délégations.

20. Sir Ian SINCLAIR (Royaume-Uni), présentant le document A/CONF.80/C.1/L.9, déclare que sa délégation reconnaît la nécessité de rédiger un article sur l'application de la convention dans le temps. Dans l'article 7 qu'elle propose, la Commission du droit international s'est efforcée de tenir compte de deux impératifs : il faut élaborer un ensemble de dispositions applicables dans l'avenir, mais il ne faut pas porter atteinte aux solutions déjà établies ni fournir des directives nouvelles et peut-être différentes pour examiner les traités encore en suspens à la suite d'une succession qui s'est produite dans le passé.

21. La délégation du Royaume-Uni n'a aucune objection fondamentale contre l'article 7, encore que son titre puisse prêter à confusion. Sous sa forme actuelle, cet article ne cherche pas à établir la notion de non-rétroactivité dans toute sa rigueur. Au contraire, il tolère une certaine rétroactivité puisqu'il permet à la convention de s'appliquer à toute succession s'étant produite après l'entrée en vigueur générale de la convention. A cet égard, l'article 7 marque un progrès sur l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969 relatif à la non-rétroactivité des traités. En l'absence de l'article 7, c'est en effet cette disposition qui s'appliquerait et, comme la Commission du droit international l'a fait observer au paragraphe 3 de son commentaire sur l'article 7 (A/CONF.80/4, p. 24), l'application littérale de l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969 empêcherait un Etat successeur d'appliquer la future convention à sa propre succession. La délégation du Royaume-Uni est pour le maintien de l'article 7, mais elle n'ignore pas les doutes que cette disposition a suscités chez certaines délégations, notamment au cours du débat sur l'article 2. L'article à l'examen pourrait en effet donner à tort l'impression que la convention n'intéresse guère, pour le moment, la plupart des Etats. Quelques délégations ont aussi exprimé l'avis selon lequel la question de la non-rétroactivité relevait des clauses finales de la convention.

22. Lors du débat consacré à l'article 2, la délégation du Royaume-Uni a déjà indiqué qu'elle envisageait de proposer plus tard un mécanisme de procédure permettant aux Etats successeurs d'appliquer la convention à leur propre succession, sans pour autant ouvrir la voie à une application rétroactive illimitée⁵. C'est dans les clauses finales qu'il conviendrait de prévoir ce mécanisme.

23. En conséquence, la délégation du Royaume-Uni a présenté le document A/CONF.80/C.1/L.9, qui contient un projet d'article à inclure dans les clauses finales destiné à atténuer quelques-unes des conséquences les plus rigoureuses de la règle énoncée dans l'article 7. Comme le moment n'est par venu d'examiner les clauses finales, la

délégation du Royaume-Uni n'entend pas que la Commission se prononce sur sa proposition. Il lui semble cependant souhaitable que les délégations prennent connaissance dès à présent du mécanisme qu'elle a conçu.

24. Le PRÉSIDENT constate que les membres de la Commission semblent d'accord pour examiner l'article 7 à la lumière du document A/CONF.80/C.1/L.9.

25. M. RASSOLKO (République socialiste soviétique de Biélorussie), présentant l'amendement de sa délégation (A/CONF.80/C.1/L.1), souligne que le but de la future convention est de réglementer le transfert des droits et obligations découlant de traités, en cas de création d'un nouvel Etat indépendant ou en cas d'unification ou de séparation d'Etats. Le projet s'inspire de la nécessité de donner aux Etats nouvellement indépendants la faculté de décider quels sont les traités de l'Etat prédécesseur qui sont maintenus en vigueur. D'une manière générale, le projet de la Commission du droit international est en harmonie avec les principes généraux du droit international, en particulier ceux qui sont énoncés dans la Charte des Nations Unies, comme le principe de l'égalité souveraine des Etats.

26. C'est avec raison que la Commission du droit international a rédigé une disposition telle que l'article 7. Le représentant de la RSS de Biélorussie fait toutefois observer que le titre de cette disposition n'est pas adéquat et qu'il vaudrait mieux le rédiger ainsi que le propose sa délégation dans son amendement. En effet, le titre proposé par la Commission du droit international pour l'article 7 s'inspire du titre de l'article 4 de la Convention de Vienne de 1969. Or, la ressemblance entre ces deux articles n'est qu'apparente. Si le premier membre de phrase de chacun de ces articles est semblable, le deuxième est fort différent. La Convention de Vienne s'applique uniquement aux traités conclus par des Etats après son entrée en vigueur à l'égard de ces Etats, tandis que, selon l'article à l'examen, la future convention s'appliquera aux successions d'Etats qui se produiront après son entrée en vigueur. Une fois entrée en vigueur, cette convention s'appliquera donc à la succession d'un nouvel Etat avant qu'il y devienne partie. En pareil cas, il y aura donc application rétroactive. C'est pourquoi l'article 7 présente une importance primordiale. A défaut d'une telle disposition, c'est l'article 28 de la Convention de Vienne de 1969 qui s'appliquerait et la future convention ne présenterait plus d'intérêt pratique.

27. M. ARIFF (Malaisie), présentant l'amendement de sa délégation, fait observer que le commentaire relatif à cette disposition semble repris de celui relatif à l'article 4 de la Convention de Vienne de 1969. Si ce précédent pouvait en effet servir de modèle quant au fond, il était moins indiqué de s'en inspirer quant à la forme.

28. L'article à l'examen se compose d'une clause de sauvegarde plus ou moins reprise de l'article correspondant de la Convention de Vienne de 1969, puis d'une disposition qui limite l'application de la future convention aux successions postérieures à son entrée en vigueur. Le représentant de la Malaisie approuve l'article 7 quant au fond mais suggère d'en améliorer la rédaction, comme il est proposé dans l'amendement de sa délégation, en

⁵ Voir ci-dessus 3^e séance, par. 12.

exprimant le principe général avant la clause de sauvegarde. Comme cet amendement porte uniquement sur la forme, il pourrait être transmis au Comité de rédaction.

29. M. HERNÁNDEZ ARMAS (Cuba), présentant l'amendement de sa délégation (A/CONF.80/C.1/L.10), met en évidence l'intérêt que présente l'article 7 pour l'ensemble de la future convention. Il exprime l'espoir que l'esprit constructif qui a présidé jusqu'à présent à l'étude des projets d'articles, notamment des articles 2 et 6, se maintiendra et que les intérêts des pays en développement seront dûment pris en considération. En ce qui concerne l'article à l'examen, il convient précisément de tenir compte de la situation particulière des Etats nouvellement indépendants, qui ne disposent souvent pas de cadres techniques et doivent parfois accepter des conditions qui constituent de véritables obstacles à leur développement.

30. La délégation cubaine se félicite que la Commission du droit international ait reconnu l'application du principe de la « table rase » en faveur des Etats nouvellement indépendants, mais elle constate que ce principe comporte des limites. C'est pourquoi elle propose d'ajouter à l'article 7 un paragraphe consacrant le principe de la rétroactivité pour les nouveaux Etats qui accèdent à l'indépendance par suite du processus de décolonisation ou de la lutte de libération, sous les auspices des Nations Unies. Sous sa forme actuelle, l'article 7 risque en effet d'ôter à la future convention une grande partie de l'intérêt qu'elle pourra présenter pour les Etats nouvellement indépendants. Ces Etats ne sont pas désireux d'oublier leurs engagements sur le plan international. Ils sont prêts à respecter tous les traités qui ne sont pas contraires à leurs propres intérêts et ne portent pas préjudice à la paix internationale. Néanmoins, ils veulent être libres de choisir quels sont les traités qui peuvent être maintenus en vigueur. Comme le représentant d'un Etat africain l'a fait observer récemment, il arrive qu'un Etat nouvellement indépendant soit obligé d'attendre pendant longtemps que l'ancienne puissance métropolitaine l'informe des traités existants qui le concernent. Ainsi que M. Fidel Castro, président de Cuba, l'a déclaré récemment, il faut avoir parcouru l'Afrique pour comprendre ce qu'a été le colonialisme et ce qu'est le racisme.

31. Par son amendement, la délégation cubaine entend limiter l'application rétroactive de la convention aux successions d'Etats ayant obtenu l'indépendance par suite du processus de décolonisation ou de la lutte de libération, pour éviter des interprétations abusives par analogie et s'acquitter ainsi du mandat que l'Assemblée générale de l'ONU a conféré aux Etats Membres, à savoir permettre aux Etats nouvellement indépendants de décider librement des traités qui peuvent faciliter ou entraver leur développement.

32. M. KEARNEY (Etats-Unis d'Amérique), présentant l'amendement de sa délégation à l'article 7 (A/CONF.80/C.1/L.16), dit qu'il peut sembler radical puisqu'il vise d'abord à substituer le titre « Application des présents articles » au titre « Non-rétroactivité des présents articles ». Cet amendement ne rejette cependant pas entièrement le principe de la non-rétroactivité.

33. De l'avis du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, l'article 7 met des limites trop strictes à l'appli-

tion de la future convention. Avant tout, il convient de se demander pourquoi de telles limites sont nécessaires, pourquoi la future convention ne devrait pas s'appliquer aux successions se produisant avant son entrée en vigueur. L'expérience montre que beaucoup de temps s'écoule généralement avant qu'une convention de codification entre en vigueur. Est-il nécessaire de limiter l'application de la future convention comme il est prévu à l'article 7 ? Le représentant des Etats-Unis se demande ensuite si la convention en voie d'élaboration est si novatrice, si contraire à la coutume, qu'elle ne devrait s'appliquer qu'à des situations se produisant après son entrée en vigueur. Il constate que la convention s'inspire en fait de la pratique des Etats et qu'elle tend à élaborer des règles de procédure susceptibles de régler les problèmes qui se posent, en matière de traités, lors d'une succession d'Etats. Elle est destinée à faciliter le processus de succession. Dans ces conditions, il y a tout lieu de limiter la portée du principe de la non-rétroactivité aux situations où l'application de la rétroactivité ne soulèverait pas plus de difficultés qu'elle n'en résoudrait.

34. La Commission du droit international semble avoir suivi trop servilement la règle énoncée à l'article 4 de la Convention de Vienne de 1969, en reprenant la même date décisive. A ce sujet, M. Kearney rappelle qu'à la Conférence de Vienne de 1969 c'est l'entrée en vigueur de la Convention qui a été considérée comme déterminante, parce que certains Etats considéraient que la Convention avait élargi le droit des traités dans certains de ses aspects fondamentaux. Dans le cas présent, il ne faut pas oublier que les successions d'Etats peuvent se produire dans des circonstances fort différentes exigeant un cadre différent de l'acte par lequel deux Etats s'entendent pour conclure un traité et qui est d'un caractère beaucoup plus volitif.

35. Comme l'a fait observer à juste titre le représentant de Cuba, les Etats nouvellement indépendants ont intérêt à ce que les dispositions de la Convention s'appliquent aux successions. Le Gouvernement des Etats-Unis a dit, en 1975, dans ses observations écrites sur l'article 7, qu'il « ne semble y avoir, en principe, aucune raison d'empêcher un Etat devenu nouvellement indépendant avant l'entrée en vigueur du projet d'articles d'y devenir partie après celle-ci et d'utiliser les dispositions de cet instrument pour régler ses rapports conventionnels dans toute la mesure possible, compte tenu de la situation existante au moment où les articles deviennent applicables à l'Etat successif » (A/CONF.80/5, p. 120). Mais il n'y a aucune raison de n'accorder cet avantage qu'aux Etats « qui ont obtenu leur indépendance par suite du processus de décolonisation ou de la lutte de libération », comme le voudrait le représentant de Cuba, et de ne pas l'étendre à tous les Etats nouvellement indépendants, quelle que soit la manière dont ils ont obtenu leur indépendance.

36. L'amendement proposé par les Etats-Unis prévoit qu'en cas de succession d'Etats l'Etat successeur et les autres parties à un traité sont libres de prendre une décision quant à l'application de la convention. Selon cet amendement, les présents articles s'appliquent à toutes les successions d'Etats qui se sont produites *après* leur entrée en vigueur, mais, si une succession s'est produite *avant* leur entrée en vigueur, ils ne s'appliquent pas lorsque la situation de l'Etat successeur au regard du

traité a été déterminée avant cette entrée en vigueur. Cette restriction est destinée à la fois à faciliter l'application de la Convention et à ne pas bouleverser toutes les dispositions qu'un très grand nombre de gouvernements auront prises avant l'entrée en vigueur des présents articles, en laissant les parties libres de trouver elles-mêmes une solution si elles le désirent. Le mot « déterminée » (*resolved*) a été utilisé de préférence à un mot plus précis et plus technique de manière à couvrir toutes les successions possibles.

37. En résumé, le représentant des Etats-Unis estime que la convention doit s'appliquer à tous les cas de succession d'Etats, avec deux exceptions : elle ne s'applique pas si les Etats parties et l'Etat successeur ne veulent pas l'appliquer ou préfèrent appliquer une autre solution; elle ne s'applique pas non plus lorsque son application n'est pas nécessaire ou aurait pour seul résultat de remettre en question une situation déjà réglée avant son entrée en vigueur.

38. Mme THAKORE (Inde) a des doutes quant à l'utilité de la disposition figurant à l'article 7. Cet article se compose de deux parties. La première, qui correspond à la première partie de l'article 4 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, est une clause de sauvegarde qui précise que la non-rétroactivité de la future convention sera « sans préjudice de l'application de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquelles les effets d'une succession d'Etats seraient soumis en vertu du droit international indépendamment desdits articles ». La seconde partie, qui est fondée sur l'article 28 de la Convention de Vienne, limite l'application des présents articles aux successions d'Etats qui se sont produites après leur entrée en vigueur, « sauf s'il en est autrement convenu ».

39. C'est la première partie de l'article 7 que la délégation indienne trouve particulièrement critiquable. En effet, la référence aux « règles énoncées dans les présents articles auxquelles les effets d'une succession d'Etats seraient soumis en vertu du droit international indépendamment desdits articles » pose la question du contenu des règles du droit international coutumier. D'après les articles 5 et 7, la future convention s'appliquerait en tant que droit coutumier aux successions se produisant avant son entrée en vigueur et en tant que droit conventionnel aux successions se produisant après son entrée en vigueur. Or, on peut se demander si cette convention, qui contient un nombre important de règles nouvelles, représente vraiment le droit international coutumier existant. En ce qui concerne la succession d'Etats, la pratique des Etats est souvent contradictoire. Il serait donc difficile de déterminer quelles seraient les règles existantes du droit international coutumier relatif à la succession d'Etats qui régiraient les problèmes de succession d'Etats en matière de traités jusqu'à l'entrée en vigueur de la convention.

40. Par conséquent, si un article sur la non-rétroactivité s'imposait dans la Convention de Vienne dans la mesure où cette convention reflétait le droit international coutumier, il n'en est pas de même pour la convention à l'examen. L'article 7 ne se justifie donc pas. Son inclusion dans la convention créerait plus de problèmes qu'elle

n'en résoudrait. En outre, si le principe de la non-rétroactivité était adopté sous la forme proposée à l'article 7, on peut se demander si le sens restrictif donné à l'expression « Etat nouvellement indépendant » aurait une utilité quelconque. On pourrait peut-être résoudre le problème en autorisant les parties à la future convention à l'appliquer rétroactivement à partir de la date de la succession, mais, dans ce cas, l'article 7 n'aurait aucune raison d'être.

41. La représentante de l'Inde rappelle que l'article 7 n'a été adopté qu'à une faible majorité par la Commission du droit international, qu'il a également suscité des divergences de vues à la Sixième Commission et que, dans leurs observations écrites, les gouvernements ont émis des réserves à son égard. Elle est donc d'avis de supprimer cet article.

42. M. FLEISCHHAUER (République fédérale d'Allemagne) estime que l'article 7 pose un important problème d'ordre à la fois pratique, juridique et intellectuel. Il traite, en effet, de la question de l'applicabilité de la convention dans le temps — question qui est intimement liée à celle que pose l'application de la convention à un Etat successeur. Cette question ne présente aucune difficulté lorsqu'un traité doit rester en vigueur pour l'Etat successeur parce que l'Etat prédécesseur adhère à la convention avant la succession. Mais elle pose un grave problème dans tous les cas où l'Etat prédécesseur n'est pas lié par la convention ou lorsqu'il ne doit pas y avoir de continuité automatique — c'est-à-dire dans tous les cas concernant les Etats nouvellement indépendants. Dans ces cas-là, l'Etat successeur ne peut pas, par définition, être partie à la convention à la date de la succession et une certaine rétroactivité paraît inévitable. On peut donc se demander si la solution proposée à l'article 7 permet de résoudre ces problèmes de façon satisfaisante.

43. Le représentant de la République fédérale d'Allemagne estime que l'article 7 est satisfaisant dans la mesure où il indique clairement que la règle de la non-rétroactivité pure et simple, énoncée à l'article 28 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, ne s'applique pas. Cet article stipule, en effet, que la Convention s'applique à toutes les successions se produisant après son entrée en vigueur, « sauf s'il en est autrement convenu ». Si la Commission du droit international avait passé sous silence la question de l'applicabilité dans le temps des présents articles, cette question aurait été réglée par l'article 28 de la Convention de Vienne, qui applique le principe de la non-rétroactivité à toutes les parties à un traité. Dans ce cas, la future convention n'aurait pas pu s'appliquer aux Etats nouvellement indépendants et aux autres cas de succession d'Etats où l'Etat prédécesseur n'était pas partie à la Convention avant la date de la succession, car, comme la Commission du droit international le fait observer à juste titre au paragraphe 3 de son commentaire sur l'article 7, « un Etat successeur ne pourra devenir partie à la convention qui contiendra les articles qu'après la date de la succession d'Etats » (A/CONF.80/4, p. 24). Le représentant de la République fédérale d'Allemagne estime, pour sa part, que la Commission du droit international a eu raison de choisir comme date limite l'entrée en vigueur générale de la convention, qui lui paraît un critère valable pour établir une règle générale.

44. L'article 7 ne dit rien, toutefois, de la procédure permettant d'appliquer la convention à un Etat successeur qui n'hérite pas de l'Etat précédé la qualité de partie à la convention. Il faudrait donc le compléter, à cet égard, par une disposition appropriée dans les clauses finales. Le processus permettant aux Etats successeurs d'adhérer à la Convention doit être, dans l'intérêt même de ces Etats, aussi simple et aussi rapide que possible.

45. On peut se demander, d'autre part, s'il serait dans l'intérêt de la communauté des Etats d'autoriser *tous les Etats* à d'adhérer à la convention avec effet rétroactif à compter de l'entrée en vigueur générale de cette convention. On pourrait très bien objecter que l'adhésion d'un Etat successeur, si elle se produit très longtemps après la succession, ou l'adhésion d'autres Etats, si elle a lieu très longtemps après l'entrée en vigueur générale de la Convention, risque de remettre en question des situations déjà réglées. L'article 7 passe sous silence cet aspect de la question, qu'il faut pourtant considérer. La délégation de la République fédérale d'Allemagne pense qu'il serait préférable d'examiner ce point lors du débat sur les clauses finales, qui portera inévitablement sur le mécanisme d'adhésion.

46. Par ailleurs, le représentant de la République fédérale d'Allemagne ne voit pas pourquoi chaque Etat n'aurait pas la possibilité d'appliquer les dispositions de la Convention à compter d'une date antérieure à son entrée en vigueur générale. En effet, il faut souvent beaucoup de temps pour qu'une convention multilatérale entre en vigueur, et la future convention aurait probablement une importance pratique beaucoup plus grande si les différents Etats pouvaient en appliquer les dispositions avant leur entrée en vigueur officielle. Le membre de phrase « sauf s'il en est autrement convenu » n'est pas très clair à ce sujet. Le représentant de la République fédérale d'Allemagne estime qu'il ne serait ni possible, ni souhaitable, d'imposer à un Etat qui désire appliquer le projet de convention avant son entrée en vigueur générale l'obligation de s'entendre au préalable avec tous les autres Etats parties qui ont accepté ce projet de convention. Afin de ne pas rompre l'unité des relations conventionnelles, il serait préférable, à son avis, d'envisager la possibilité d'appliquer la convention à titre provisoire, conformément au paragraphe 1 de l'article 25 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui prévoit qu'« un traité ou une partie d'un traité s'applique à titre provisoire en attendant son entrée en vigueur : a) si le traité lui-même en dispose ainsi; ou b) si les Etats ayant participé à la négociation en étaient ainsi convenus d'une autre manière ⁶ ».

47. L'article 7 ne règle pas non plus la question de l'application provisoire de la convention et, sur ce point encore, il faudra peut-être le compléter par des dispositions dans les clauses finales. Quant à la date limite à fixer pour l'application provisoire de la convention, elle ne devra en aucun cas être antérieure à la date de l'ouverture de la convention à la signature.

48. La délégation de la République fédérale d'Allemagne estime, en conclusion, qu'il ne faut pas supprimer l'article 7, comme certains membres de la Commission l'ont suggéré, car c'est alors l'article 28 de la Convention de Vienne qui s'appliquerait et la future convention serait privée d'efficacité. Elle estime, toutefois, que l'article 7 est incomplet et qu'il faut le compléter par des dispositions qui devront figurer dans les clauses finales du projet d'articles. A son avis, il faut commencer par déterminer si la règle de la rétroactivité limitée est acceptable, en soi, pour les Etats participant à la conférence. La rédaction de l'article 7 est une autre question, qui dépendra, dans une certaine mesure, des clauses finales.

49. La délégation de la République fédérale d'Allemagne pense, comme la délégation biélorussienne, qu'il faut modifier le titre de l'article 7, mais la formule proposée par celle-ci ne lui paraît pas satisfaisante. Elle approuve les suggestions formulées par le Royaume-Uni dans son document de travail et pense qu'il faut s'en inspirer. Elle serait également disposée à rechercher une solution dans le sens indiqué par l'amendement des Etats-Unis, qui poursuit, par des moyens plus radicaux, le même objectif que le Royaume-Uni en essayant d'assouplir la règle énoncée à l'article 7. L'amendement de Cuba tend également à introduire plus de souplesse dans cet article, mais la solution qu'il propose pour y parvenir est difficile à appliquer dans la pratique. Quant à l'amendement de la Malaisie, qui est d'ordre purement rédactionnel, il ne semble pas nécessaire.

50. M. WALKER (Barbade) dit qu'il lui est difficile d'accepter l'article 7 sous sa forme actuelle, car cet article ne lui semble pas concerner les Etats qui ont déjà obtenu leur indépendance. Il n'est pas satisfait des mots « sauf s'il en est autrement convenu », à la fin de l'article, car ils n'indiquent pas clairement par qui il doit en être ainsi convenu. Il pose ensuite la question de savoir si ce que l'on entend, c'est qu'un accord conclu en dehors du champ d'application de la convention peut rendre applicable une disposition de cette dernière.

51. En ce qui concerne les amendements, M. Walker ne peut appuyer celui que propose la RSS de Biélorussie, car il n'apparaît pas concerner les Etats qui ont déjà accédé à l'indépendance, ni l'amendement de la Malaisie, qu'il considère être un amendement non pas de fond mais plutôt de forme, qui ne modifie pas le sens de l'article 7. Il comprend le souci qui a inspiré l'amendement cubain mais la forme de ce dernier ne lui paraît pas satisfaisante. En revanche, il reconnaît les avantages de l'amendement des Etats-Unis, dont le titre proposé est satisfaisant. Il estime que l'amendement devrait clarifier le sens de la formule « sauf s'il en est autrement convenu ». Cet amendement fait état des deux cas de succession, à savoir la succession postérieure à l'entrée en vigueur de la succession et la succession antérieure à cette entrée en vigueur. Mais M. Walker n'est pas satisfait du membre de phrase qui termine l'amendement : « sauf lorsque la situation de l'Etat successeur au regard du traité a été déterminée avant cette entrée en vigueur ». De l'avis de M. Walker, la question, en pareilles circonstances, ne se posera pas à ce moment-là puisqu'elle aura déjà été réglée.

52. M. KATEKA (République-Unie de Tanzanie) pense, comme la représentante de l'Inde, qu'il faut

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. 314.

supprimer l'article 7. Il éprouve, toutefois, de la sympathie pour l'amendement présenté par Cuba, qui permet aux Etats qui ont obtenu leur indépendance par suite du processus de décolonisation ou de la lutte de libération avant l'entrée en vigueur de la Convention de bénéficier des dispositions de cette convention. Il lui paraît juste, en effet, de faire une exception au principe de la non-rétroactivité en faveur de ces Etats, qui se sont trouvés dans une situation d'inégalité par rapport à la Puissance coloniale au moment de la succession d'Etats et qui doivent, par conséquent, avoir la possibilité de se prévaloir des dispositions de la Convention pour corriger l'injustice dont ils ont été victimes et se libérer du statut colonial.

53. Le représentant de la République-Unie de Tanzanie approuve le titre proposé par les Etats-Unis dans leur amendement, mais il estime que cet amendement établit une distinction injuste en se référant uniquement à l'Etat successeur. En effet, l'Etat successeur peut avoir accepté une situation injuste, sous la pression de l'Etat prédécesseur, parce qu'il avait hâte d'obtenir son indépendance.

54. M. Kateka indiquera sa position sur le document de travail présenté par le Royaume-Uni lors de l'examen des clauses finales, mais il éprouve d'ores et déjà des doutes quant à l'utilité des propositions qui y sont contenues. En effet, au moment de leur accession à l'indépendance, la plupart des nouveaux Etats réservent leur position à l'égard d'un traité en demandant à bénéficier d'un délai, qui leur permet d'adhérer par la suite à ce traité sans qu'il y ait interruption.

55. En conclusion, le représentant de la Tanzanie préférerait que l'article 7 soit supprimé, mais, si cet article devait être maintenu, il souhaiterait que son texte soit modifié dans le sens de l'amendement cubain.

La séance est levée à 13 h 5.

10^e SÉANCE

Mercredi 13 avril 1977, à 15 h 40

Président : M. RIAD (Egypte)

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

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

ARTICLE 7 (Non-rétroactivité des présents articles) [suite]¹

1. M. MANGAL (Afghanistan) dit que sa délégation appuie les dispositions du projet d'article 7. Bien que la

non-rétroactivité soit un principal général du droit des traités, elle doit figurer dans les présents articles pour plusieurs raisons, parmi lesquelles l'existence reconnue de différences entre les règles du droit des traités et les principes du droit international régissant la succession d'Etats en matière de traités, qui revêtent une importance capitale et prêtent à controverse.

2. Toutefois, la non-rétroactivité ne doit pas être interprétée de façon à porter préjudice à la situation d'un Etat en ce qui concerne la validité des effets d'une succession d'Etats qui se produit avant l'entrée en vigueur de la convention; cela vaut en particulier pour les traités coloniaux, notamment ceux qui établissent des frontières, et les successions d'Etats impliquant le droit à l'auto-détermination des peuples sous domination coloniale.

3. La délégation afghane n'a pas d'objection touchant la mention d'accord à la fin de l'article 7, mais elle craint qu'aucune limite n'étant fixée à son champ d'application, cette clause soit de ce fait une source de difficultés et de confusion et puisse conduire à écarter des questions fondamentales liées à la validité des effets de la succession elle-même, lorsque celle-ci se produit avant l'entrée en vigueur de la convention. L'article 7 devrait garantir l'exclusion de conséquences de ce genre.

4. La délégation afghane est satisfaite de la place de l'article sur la non-rétroactivité dans le projet; le sujet traité est la suite logique de la question qui fait l'objet du projet d'article 6.

5. De l'avis de M. SHAHABUDEEN (Guyane), le principal problème théorique et pratique que pose l'élaboration de la future convention est le suivant : la convention est censée s'appliquer aux effets d'une succession d'Etats à compter de la date de la succession, mais elle risque d'être difficilement applicable lorsque l'Etat successeur est un nouvel Etat, lequel ne peut, par définition, adhérer à la convention qu'après la date de la succession. Car, en vertu de l'article 28 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, la future convention ne s'appliquera pas normalement à des faits antérieurs à la date de l'adhésion du nouvel Etat à ce dernier instrument. La disposition figurant à l'article 22 du projet et prévoyant l'application de certains traités à un Etat nouvellement indépendant à compter de la date de l'indépendance ne vaut probablement pas pour la future convention elle-même, et chercher à combler cette lacune par le biais de l'article 7 c'est agir de façon aussi hasardeuse que détournée.

6. D'après le paragraphe 3 du commentaire de la Commission du droit international (A/CONF.80/4, p. 24), il semble que l'intention soit de renverser la situation dans le cas d'Etats accédant à l'indépendance après l'entrée en vigueur générale de la convention, de telle sorte que cette dernière s'applique aux successions qui se produisent au moment où les Etats accèdent à l'indépendance, alors même que leur adhésion à la convention sera postérieure à la succession. Cela étant, l'idée dont procède le projet d'article 7 est donc d'écarter l'application habituelle de l'article 28 de la Convention de Vienne et de permettre une rétroactivité partielle. Comme, en vertu dudit article 28, la nouvelle convention ne produirait normalement ses effets que dans l'avenir, le projet d'article 7 assurerait

¹ Pour les propositions d'amendements à l'article 7, voir 9^e séance, note 4.