

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

Vienne, Autriche
Reprise de la session
31 juillet – 23 août 1978

Document:-
A/CONF.80/C.1/SR.37

37e séance de la Commission plénière

Extrait du volume II 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)*

COMPTES RENDUS ANALYTIQUES DES SÉANCES DE LA COMMISSION PLÉNIÈRE

37e SÉANCE¹

Lundi 31 juillet 1978, à 16 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 30 (Effets d'une unification d'Etats à l'égard des traités en vigueur à la date de la succession d'Etats)²

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du projet d'articles présenté par la Commission du droit international³ en commençant par l'article 30. Il appelle l'attention des membres de la Commission sur les amendements à cet article proposés par la République fédérale d'Allemagne (A/CONF.80/C.1/L.45/Rev.1), la Suisse (A/CONF.80/C.1/L.44) et le Japon (A/CONF.80/C.1/L.49).

2. M. TREVIRANUS (République fédérale d'Allemagne), présentant l'amendement proposé par sa délégation, dit

¹ Les comptes rendus de la 1re à la 36e séance de la Commission plénière, tenues en 1977, figurent dans *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités*, vol. I, *Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.78.V.8), p. 19 et suiv.

² Les amendements suivants étaient proposés : à la session de 1977, Suisse, A/CONF.80/C.1/L.44, et République fédérale d'Allemagne, A/CONF.80/C.1/L.45; à la reprise de la session, République fédérale d'Allemagne, A/CONF.80/C.1/L.45/Rev.1 (version révisée de son amendement précédent), et Japon, A/CONF.80/C.1/L.49.

³ *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-neuvième session, Supplément No 10* (A/9610/Rev.1), chap. II. (Le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-sixième session figure aussi dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1974*, vol. II [1re partie], p. 161 et suiv.) La Conférence était saisie d'un tirage à part du chapitre II de ce rapport (A/CONF.80/4) et d'un document de travail (A/CONF.80/WP.1) contenant le projet d'articles adopté par la Commission du droit international en anglais, en français, en espagnol et en russe; les versions arabe et chinoise de ce document ont également paru, chacune séparément, sous la même cote. Pour des raisons pratiques, le présent volume se réfère, pour le projet d'articles approuvé par la Commission du droit international et pour les commentaires y relatifs, au document de la Conférence A/CONF.80/4.

qu'avec l'article 30 on aborde un domaine nouveau; en effet, la quatrième partie du projet contient de toute évidence des règles de développement progressif et l'article en question est le premier, à l'exception des articles 11 et 12, à introduire le principe de la continuité. La délégation de la République fédérale d'Allemagne est, d'une manière générale, favorable à la décision de la Commission du droit international de prévoir la continuité des traités en cas d'unification d'Etats. Cette continuité est en effet nécessaire pour préserver la stabilité des relations conventionnelles.

3. Il y a cependant une opposition marquée entre la formule de la table rase et les autres dispositions que la Conférence a adoptées à l'égard des Etats nouvellement indépendants, d'une part, et le principe de continuité proposé à présent, de l'autre. La délégation de la République fédérale d'Allemagne ne craint pas que la formule de la table rase crée des difficultés, étant donné que les Etats nouvellement indépendants ont toujours eu tendance à maintenir en vigueur les relations conventionnelles de leurs prédécesseurs. Le caractère absolu de la règle *pacta sunt servanda* posée par le projet d'articles n'est atténué que par un nombre restreint de clauses de sauvegarde. Elle a néanmoins l'impression que les clauses de sauvegarde de l'article 30 se prêtent trop à des interprétations divergentes. C'est pour rendre ces clauses moins ambiguës et faire en sorte en même temps que l'article tienne compte des éléments entraînant des réserves au principe de la continuité *ipso jure* dont la Commission du droit international a parlé au paragraphe 28 de son commentaire sur les articles 30, 31 et 32 (A/CONF.80/4, p. 105), que la délégation de la République fédérale a présenté son amendement.

4. La situation résultant de l'unification d'Etats appelle des dispositions particulières. Dans un Etat composé de plusieurs entités auparavant indépendantes, des traités différents et des règles différentes seront applicables aux diverses régions du nouvel Etat, voire à la même région. Des conflits sont donc inévitables. Il pourra même arriver que certains traités ne puissent plus être appliqués si un autre instrument est en vigueur dans la même région du nouvel Etat ou dans une autre. Il est probable que ce genre de situation se produira, en particulier, dans le cas des accords concernant le commerce, les tarifs douaniers, le traitement de la nation la plus favorisée ou l'extradition. Les clauses de sauvegarde actuellement prévues à l'article 30 ne permettent pas de résoudre de façon juste et équitable ces conflits, puisqu'elles visent un seul traité et ne tiennent pas compte de la possibilité que d'autres traités soient également en vigueur dans le territoire considéré.

5. La première partie de l'amendement présenté par la délégation de la République fédérale exprime l'idée que, si des traités sont totalement ou partiellement incompatibles, le principe de la continuité automatique d'un régime conventionnel existant devient inapplicable. Contrairement à ce qui était proposé dans la première version de l'amendement (A/CONF.80/C.1/L.45), la deuxième partie de l'amendement ne prévoit plus d'extinction des deux traités incompatibles, mais laisse au nouvel Etat le soin d'opter entre les dispositions contradictoires. Cela permettra au nouvel Etat de choisir ce qui répond le mieux à ses besoins intérieurs, tout en assurant quand même une certaine stabilité des relations conventionnelles. L'objection selon laquelle l'Etat qui a cette liberté de choix retiendra inévitablement le régime qui lui est le plus favorable et risque ainsi de négliger les intérêts de ses partenaires peut aussi être formulée à l'encontre de la disposition de l'alinéa *a* du paragraphe 2 de la version de l'article 30 proposée par la Commission du droit international, qui offre la possibilité d'étendre le champ d'application territoriale d'un traité. Dans cette disposition, cependant, la Commission du droit international ne dit pas ce qui se produirait dans le cas où un traité dont l'application serait étendue à l'ensemble du territoire d'un Etat successeur serait incompatible avec d'autres obligations de cet Etat ou de l'une de ses parties constitutives.

6. Consciente du fait que sa proposition n'est peut-être pas la seule solution au problème, la délégation de la République fédérale d'Allemagne reste ouverte à d'autres suggestions. Elle a également conscience de ce que certaines délégations souhaiteront peut-être que la deuxième partie de son amendement fasse l'objet d'un vote séparé. Mais elle est convaincue que la première partie de l'amendement est essentielle pour combler une véritable lacune du texte actuel de l'article 30.

7. M. RITTER (Suisse) dit que l'amendement proposé par sa délégation tient compte de la possibilité que les frontières d'un Etat qui devient partie d'un Etat successeur fédéral soient modifiées après la date de la succession. Le cas du canton de Genève, par exemple, montre qu'une telle situation peut se produire dans la pratique. Devenu en 1848 un Etat fédéré de la Confédération suisse, le canton de Genève a conservé une certaine capacité de conclure des traités internationaux, comme le permet la Constitution suisse, et ses frontières ont été modifiées. Si le paragraphe 2 de l'article de la Commission du droit international était appliqué sans modification à une entité comme le canton de Genève, cela aurait pour effet d'instituer un double régime, en vertu duquel les traités conclus par l'entité avant son adhésion à la fédération s'appliqueraient à l'intérieur des frontières qui existaient avant cette adhésion, tandis que le champ d'application territoriale des traités conclus ultérieurement varierait avec la modification des frontières de l'entité. Pour éviter ce problème, la délégation suisse propose que la Conférence adopte le principe de la variabilité des traités selon les modifications de frontières des Etats qui les ont conclus. Cet amendement aurait essentiellement pour effet d'assurer que les parties constitutives d'un Etat fédéral successeur soient soumises au même régime que la

fédération dans son ensemble. Il répondrait à un besoin pratique et assurerait aux individus la sécurité du droit.

8. M. NAKAGAWA (Japon), présentant l'amendement de sa délégation, dit que la délégation japonaise partage l'avis selon lequel l'unification d'Etats deviendra probablement à l'avenir une méthode plus fréquente de formation d'Etats successeurs. Il importe donc d'autant plus que la Conférence formule une règle raisonnable et équitable régissant les effets de l'unification d'Etats en matière de traités. Dans le fond, la délégation japonaise n'a pas de difficulté à souscrire au principe de la continuité, tel que l'a proposé la Commission du droit international dans son article 30. Néanmoins, elle estime que le nombre des exceptions à cette règle que prévoit l'article tel qu'il se présente actuellement doit être augmenté. En effet, il pourrait y avoir des cas où il serait pratiquement impossible, ou inéquitable, de limiter le champ d'application territoriale d'un traité, dès lors que cette limitation risquerait par exemple de donner à un criminel la possibilité d'échapper à l'application d'un traité d'extradition en se rendant dans une partie du territoire de l'Etat successeur à l'égard de laquelle ce traité ne s'appliquerait pas. Et l'extension du champ d'application d'un traité à l'ensemble du territoire de l'Etat successeur par notification de l'Etat successeur ou accord entre les Etats parties intéressés, conformément au paragraphe 2 de l'article 30, ne saurait entièrement combler cette lacune. On pourrait en revanche y parvenir en inversant la règle générale établie à l'article 30 et en stipulant qu'un traité s'appliquera à l'ensemble du territoire de l'Etat successeur si les deux conditions énoncées dans l'amendement proposé par la délégation japonaise sont remplies.

9. Mme THAKORE (Inde) dit que dans l'article 30, la Commission du droit international, se fondant sur la pratique des Etats, l'opinion de la majorité des auteurs et surtout la nécessité de préserver la stabilité des relations conventionnelles, a adopté le principe de la continuité *ipso jure* des obligations conventionnelles en ce qui concerne les traités en vigueur à la date de la succession d'Etats. La délégation indienne, cependant, a quelques doutes quant à l'opportunité d'appliquer de façon stricte le principe de la continuité dans le cas d'une succession d'Etats consécutive à une unification d'Etats, et elle ne peut comprendre pourquoi le principe de l'autodétermination ne devrait pas s'appliquer dans ce cas, comme dans celui d'un Etat nouvellement indépendant. A son avis, on devrait laisser au nouvel Etat issu de l'unification ou de la séparation d'Etats le soin de décider s'il souhaite ou non accepter les obligations contractées par l'Etat prédécesseur.

10. La communauté internationale sera probablement confrontée, dans un proche avenir, à un nombre croissant de cas de succession d'Etats découlant de l'unification d'Etats, car les Etats ont de plus en plus tendance à se regrouper en de nouvelles formes d'association : cette catégorie de cas de succession d'Etats revêt une importance qu'il n'est guère besoin de souligner. On peut donc se poser la question de savoir si, en pareil cas, les considérations

touchant la stabilité des relations conventionnelles sont primordiales au point qu'il faille leur sacrifier le principe de l'autodétermination. La stabilité ne découle pas nécessairement de l'application aveugle du principe de la continuité si l'on ne se préoccupe pas du consentement de l'Etat en cause. Le principe du consentement est le principe fondamental du droit des traités, et l'adhésion à ce principe cardinal est sans doute plus que toute autre chose de nature à contribuer à la stabilité des relations conventionnelles et à la promotion de la coopération internationale.

11. S'agissant des amendements à l'article 30, la délégation indienne accueille avec sympathie l'idée qui sous-tend l'amendement présenté par la République fédérale d'Allemagne, qui s'applique également, à son avis, aux articles 33, 34, 35 et 36. Quant à l'amendement proposé par la Suisse, le Comité de rédaction pourrait éventuellement l'examiner, en vue de mieux faire ressortir l'idée qu'il cherche à exprimer. Mme Thakore formulera ultérieurement des observations sur la proposition japonaise, qui vient seulement d'être distribuée.

12. M. ROVINE (Etats-Unis d'Amérique) dit que sa délégation considère avec faveur l'article 30 tel que l'a rédigé la Commission du droit international. La règle de la continuité est le mode d'approche qui convient à la fois pour les traités bilatéraux et les traités multilatéraux dans le cas de l'unification d'Etats, et elle n'est pas incompatible avec le droit à l'autodétermination. L'article 30 contient cependant une lacune : il ne tient pas compte du problème sérieux que peuvent poser des obligations conventionnelles contradictoires, problème sur lequel la Commission du droit international ne s'est arrêtée ni dans ses articles ni dans le commentaire. La Conférence devrait donc examiner la question des conflits de régimes conventionnels, dont on conçoit facilement qu'elle puisse se poser dans le cas d'accords de commerce par exemple.

13. La République fédérale d'Allemagne a suggéré une solution possible (A/CONF.80/C.1/L.45/Rev.1), à savoir que l'Etat successeur opérera un choix, mais une telle solution risque de ne pas protéger tous les intérêts conventionnels en cause et d'aboutir à ce qu'un Etat ne soit pas satisfait d'un mode d'approche qui serait pourtant sanctionné par l'une des règles de la convention. La deuxième possibilité, celle qu'avait proposée à l'origine la République fédérale d'Allemagne (A/CONF.80/C.1/L.45), consisterait à annuler ces dispositions conventionnelles contradictoires, solution rigoureuse mais néanmoins possible. Une troisième approche, proposée par les Etats-Unis d'Amérique sous la forme d'un article 30 bis (A/CONF.80/C.1/L.50), exigerait des nations qui ont hérité de régimes conventionnels contradictoires d'essayer de résoudre le conflit par voie de consultation et de négociation avec l'autre ou les autres parties au traité. Si à l'expiration d'un délai raisonnable, cela se révèle impossible, les dispositions conventionnelles contradictoires cesseraient alors de s'appliquer. Les questions touchant la divisibilité des dispositions d'un traité pourraient être résolues par application de l'article 44 de la Convention de Vienne sur le

droit des traités⁴. Une quatrième solution possible est celle de la négociation seule : les Etats auraient l'obligation de négocier avec les parties en cause en cas de succession à des dispositions conventionnelles contradictoires. Cette solution pourrait faire l'objet d'un article en ce sens ou simplement d'une résolution dans laquelle la Conférence indiquerait qu'elle a conscience du problème, tout en notant l'absence de règle précise à ce sujet. La Conférence se doit d'examiner ces quatre modes d'approche de façon plus approfondie.

14. M. STUTTERHEIM (Pays-Bas) dit que sa délégation est favorable au principe de la continuité en matière de traités, à moins qu'il n'existe de sérieuses raisons d'y faire exception, comme dans le cas des Etats nouvellement indépendants. Le règlement des différends doit être explicitement prévu.

15. La délégation néerlandaise a quelques difficultés à accepter les amendements proposés par la République fédérale d'Allemagne parce qu'un Etat successeur, au sens de l'article en discussion, diffère d'un Etat décolonisé. Elle préférerait en conséquence l'inclusion d'une disposition telle que l'article 30 bis, proposé par les Etats-Unis, ou l'adoption d'une résolution constatant le problème. Elle pourra accepter l'amendement proposé par la Suisse. Elle n'a pas eu le temps d'examiner la proposition japonaise.

16. M. YASSEEN (Emirats arabes unis) dit que les dispositions de l'article 30 telles qu'elles ont été rédigées par la Commission du droit international reposent sur le principe *pacta sunt servanda* et qu'il n'est possible à aucun Etat, en cas d'unification d'Etats, de se soustraire aux obligations conventionnelles en question. Sa délégation peut appuyer un article fondé sur ce principe fondamental.

17. Parmi les amendements dont le Comité est saisi, celui de la République fédérale d'Allemagne est inacceptable car il offre à un nouvel Etat la possibilité de choisir entre deux obligations; or, selon le droit international, il est évident que cet Etat n'aurait pas pareille liberté de choix.

18. La délégation des Emirats arabes unis approuve l'esprit de la proposition japonaise mais voit des difficultés techniques dans le fait que le territoire du nouvel Etat, sans être dans l'obligation d'appliquer le traité, est cependant lié par le traité lui-même; une telle situation va à l'encontre du principe *pacta sunt servanda* et est donc inacceptable. Il faut tenir compte des Etats qui sont associés par une convention mais ne sont pas parties aux traités d'origine en vigueur dans d'autres territoires.

19. La proposition suisse soulève la question de l'application de la théorie de la variabilité des limites territoriales. La délégation des Emirats arabes unis ne voit aucun obstacle technique à l'adoption de l'amendement mais n'est pas certaine qu'il soit vraiment nécessaire. Il mérite toutefois d'être examiné plus avant.

⁴ Voir le texte de la Convention dans *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. 309 et suiv.

20. En ce qui concerne la question soulevée par les Etats-Unis, M. Yasseen ne pense pas qu'il incombe à la Conférence d'examiner la question des conflits d'obligations conventionnelles; c'est là une vaste question qui, à son avis, est déjà réglée par la Convention de Vienne sur le droit des traités.

21. M. MARESCA (Italie) dit que l'article 30, qui est la charnière entre les deux principales parties du projet d'articles, traduit l'esprit de dynamisme qui a toujours animé la communauté internationale en matière de succession d'Etats. Il lui semble cependant que le paragraphe 1 comporte une importante lacune, puisque son alinéa *b*, qui prévoit une exception à la règle énoncée dans le membre de phrase introductif pour les cas où l'application du traité "serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions" de son exécution, n'est pas applicable aux cas éventuels de conflit avec des règles antérieurement en vigueur. Le paragraphe 2 préoccupe également M. Maresca car il se rend compte à sa lecture que ses dispositions s'appliqueraient quelle que soit la forme d'union adoptée par le nouvel Etat. Dans le cas de l'Italie, par exemple, si tous les traités applicables avant son unification étaient demeurés en vigueur, il en serait résulté le chaos le plus complet : fort heureusement, tel n'a pas été le cas. M. Maresca estime donc qu'il faut ajouter au paragraphe 2 une disposition destinée à éviter que la situation créée sur l'ensemble du nouveau territoire soit ainsi faite de pièces et de morceaux.

22. C'est pourquoi il est favorable à l'amendement proposé par la République fédérale d'Allemagne, qui pose en termes clairs que l'incompatibilité avec toute obligation existante serait également une raison de ne pas appliquer automatiquement un traité. Le paragraphe 2 de l'article pourrait éventuellement être accepté étant bien entendu que l'Etat successeur devra avoir entamé des négociations avec les Etats prédécesseurs et que ce n'est qu'en cas d'échec de ces négociations que l'Etat successeur restera seul juge en la matière. Ou encore, on pourrait supprimer le paragraphe 2, bien que personnellement M. Maresca soit en faveur de son maintien.

23. Il est également favorable à l'amendement proposé par la Suisse car il définit le champ d'application du paragraphe 2 dans le cas d'un Etat fédéral, par opposition à un Etat unitaire. En incorporant au projet d'articles, on tiendrait compte du principe de la variabilité des limites territoriales.

24. Enfin, M. Maresca souscrit à l'amendement proposé par le Japon qui, en prévoyant l'application d'un traité à l'ensemble du territoire d'un Etat fédératif, ferait contre-poids au paragraphe 2.

25. Mme BOKOR-SZEGŐ (Hongrie) dit que l'amendement suisse semble s'écarter des dispositions de l'article 30 dans la mesure où il vise non pas une succession d'Etats au sens strict mais plutôt une modification du territoire d'un sujet de droit international à la suite d'une unification. Elle aimerait que le représentant de la Suisse l'aide à comprendre cet amendement en explicitant sa proposition.

26. M. RITTER (Suisse) convient que toute modification de frontière entre les Etats membres d'une union, fédérale ou autre, ne constitue pas une succession d'Etats selon la convention. La proposition de la délégation suisse, toutefois, n'a pas pour but d'assimiler cette question à la succession d'Etats en tant que telle, mais de préciser l'effet du paragraphe 2 en cas de modification de frontière. Il y a en ce cas deux possibilités. Si les membres de l'Etat fédéral n'ont pas la capacité de conclure des traités, comme c'est le cas aux termes de la constitution de beaucoup d'Etats de ce type, rien ne s'oppose à l'application des dispositions du paragraphe 2 tel qu'il est actuellement rédigé, car même si les frontières sont modifiées par la suite, les précédentes seront maintenues aux fins du traité. En revanche, si les membres de l'Etat fédéral conservent une certaine capacité de conclure des traités, comme c'est le cas aux termes d'autres constitutions, le paragraphe 2 crée une situation double : dans le cas des traités conclus avant la création de l'Etat fédéral, les frontières intérieures seront "gelées" à la date de la création de cet Etat, tandis que dans le cas des traités conclus postérieurement à cette création, le principe de la variabilité s'appliquera. Pour éviter cette situation, la délégation suisse propose donc que, dans les cas où les membres d'un Etat fédératif conservent leur capacité de conclure des traités, le principe de la variabilité des limites territoriales soit rétabli.

27. Le représentant des Emirats arabes unis, si M. Ritter l'a correctement compris, n'est pas opposé à l'esprit de l'amendement suisse mais se demande s'il ajoute quoi que ce soit au texte de l'article. Selon M. Ritter, la réponse est clairement affirmative. Le membre de phrase introductif du paragraphe 2 montre très clairement que le but visé est d'écarter le principe de la variabilité des limites territoriales à l'intérieur d'un Etat fédératif. Si, toutefois, ce principe est accepté, le texte de l'article devra être modifié.

La séance est levée à 17 h 25.

38e SÉANCE

Mardi 1er août 1978, à 10 h 20

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)

COMMUNICATION CONCERNANT L'ARTICLE 7¹

¹ Pour les débats sur l'article 7, à la session de 1977, voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'Etats en matière de traités*, vol. I, *Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.78.V.8), p. 60 et suiv. et p. 221.