

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.47

47e 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)*

observer que la place même qu'occuperait l'article 37 *bis* dans la convention montre bien qu'il ne s'appliquerait pas aux cas où l'Etat successeur est un Etat nouvellement indépendant, et qu'il ne remet nullement en cause l'application du principe fondamental de la "table rase" à leur égard.

52. Quant au paragraphe 2 de ce projet d'article, il n'est pas superflu puisque, comme l'a fait remarquer le représentant de Madagascar, il énonce une obligation nouvelle : lorsqu'une objection a été faite, un Etat partie ne peut se contenter d'y opposer une fin de non-recevoir, il doit entamer des consultations et des négociations.

53. Certains ont dit aussi que l'Etat successeur n'avait pas de raison de faire une objection à la succession. Bien au contraire, dans les cas visés aux articles 30, 31 et 35, où c'est le principe de la continuité *ipso jure* qui s'applique, il faut que l'Etat successeur ait la possibilité de soulever une objection lorsqu'il juge que la succession est incompatible avec l'objet et le but du traité, ou qu'elle en change les conditions d'exécution.

54. Le paragraphe 3 n'est pas non plus inutile. En effet, une objection n'est pas un différend, même si elle peut donner naissance à un différend. Le paragraphe 3, qui prévoit que lorsqu'une solution n'a pas été trouvée dans un délai de douze mois la procédure générale de règlement des différends s'applique, est tout à fait logique.

55. M. KOROMA (Sierra Leone) reste opposé en principe au projet d'article 37 *bis*, qui aurait pour effet de priver les Etats nouvellement indépendants du bénéfice de l'application de la règle de la "table rase". Même en admettant pour les besoins de la cause l'utilité de l'article 37 *bis*, cet article soulève des difficultés. En effet, la quatrième partie du projet de convention, en particulier les dispositions relatives à l'unification d'Etats, repose sur le principe de la continuité des relations conventionnelles. Si deux Etats décident de s'unir, que se passe-t-il lorsque celui des deux qui n'était pas partie à un traité découvre qu'il peut faire objection à la succession à ce traité pour une raison autre que les deux raisons prévues dans le projet d'article 37 *bis*, mais relevant de la section 2 de la partie II de la Convention de Vienne sur le droit des traités ? L'article 37 *bis* ne risquerait-il pas dans ce cas d'avoir un effet limitatif ? Les autres parties au traité ne pourraient-elles pas faire valoir le principe selon lequel, si l'on invoque l'un des deux textes, on exclut implicitement l'autre ? Pourquoi dans ce cas ne prévoit dans l'article 37 *bis* que deux raisons de faire objection à une succession ? Et si l'on considère que les raisons prévues à la section 2 de la partie II de la Convention de Vienne sur le droit des traités valent aussi dans ce contexte, à quoi bon adopter l'article 37 *bis* ?

56. M. AL-KHASAWNEH (Jordanie) a été heureux d'entendre l'Expert consultant confirmer ce que pensait la délégation jordanienne, à savoir qu'il existe un lien entre le projet d'article 37 *bis* et le projet d'article 39 *bis*. En conséquence, il appuie la proposition de la délégation hongroise tendant à suspendre l'examen de l'article 37 *bis* jusqu'à ce que le groupe spécial ait fini d'examiner l'article 39 *bis*.

57. M. DOGAN (Turquie), tout en appréciant les efforts de la délégation des Etats-Unis, estime préférable d'adopter une procédure de règlement valable pour tous les différends plutôt que d'essayer de trouver une solution spécifique pour chaque cas. Par ailleurs, les objections que la délégation turque a formulées à l'égard de l'article 39 *bis* valent aussi pour l'article 37 *bis*.

58. M. ÉCONOMIDÈS (Grèce) appuie la proposition tendant à confier l'examen du projet d'article 37 *bis* au groupe spécial chargé d'étudier le projet d'article 39 *bis*.

59. M. ROVINE (Etats-Unis d'Amérique) remercie les délégations qui ont participé au débat sur le projet d'article 37 *bis*. Ce projet n'ayant pas reçu un appui suffisant, la délégation des Etats-Unis retire sa proposition (A/CONF.80/C.1/L.37/Rev.2), en exprimant l'espoir que, lorsque des objections seront effectivement soulevées à la succession d'un traité, les Etats en cause régleront la question par voie de négociation et, en cas d'échec des négociations, en appliquant la procédure de règlement des différends dont la délégation des Etats-Unis espère qu'elle va être adoptée par la Conférence.

60. Le PRÉSIDENT demande aux délégations qui ont proposé de saisir de l'article 37 *bis* le Groupe spécial constitué pour examiner l'article 39 *bis* si elles maintiennent leur proposition.

61. M. GÖRÖG (Hongrie) et M. VREEDZAAM (Suriname) indiquent que, la délégation des Etats-Unis ayant retiré le projet d'article 37 *bis*, ils retirent eux-mêmes leur proposition.

La séance est levée à 13 heures.

47e SÉANCE

Lundi 7 août 1978, à 16 h 15

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 40 [projet d'article nouveau]¹

1. M. STUTTERHEIM (Pays-Bas), présentant l'article nouveau 40 proposé par sa délégation (A/CONF.80/C.1/L.57), dit que le projet de convention énonce dans plusieurs articles les mêmes règles que la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités. Toutefois, au cours

¹ Les Pays-Bas ont présenté un amendement proposant l'introduction d'un article nouveau 40, A/CONF.80/C.1/L.57.

des débats, il y a eu des cas où la Commission n'a pas jugé nécessaire de répéter ces règles et où, comme à l'article 19, elle a cité les articles de la Convention de Vienne qui sont applicables. M. Stutterheim rappelle à la Commission que, lors de l'examen de cet article, il a proposé de demander au Comité de rédaction d'ajouter une disposition concernant les objections aux objections². Le Comité de rédaction a examiné la question mais n'a pas jugé nécessaire de modifier le libellé de l'article 19. Il a déclaré dans son rapport que le droit international, en général, et les règles énoncées dans la Convention de Vienne, en particulier, étaient applicables³.

2. L'article 73 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités peut être interprété comme excluant l'application de cette convention à une succession d'Etats et c'est la raison pour laquelle la délégation néerlandaise a proposé son amendement. Le texte de cet amendement ne fait qu'exprimer l'idée que M. Stutterheim vient d'exposer et, si la Commission l'approuve, le Comité de rédaction pourra en améliorer le libellé. Il serait peut-être préférable par exemple de dire que les règles de la Convention de Vienne de 1969 seraient applicables, puisqu'il n'est pas exclu qu'un Etat qui n'est pas partie à la Convention de Vienne de 1969 devienne partie à la convention en cours d'élaboration.

3. Mme BOKOR-SZEGÖ (Hongrie) dit que le but essentiel de l'amendement néerlandais est de combler les lacunes du projet de convention dans les cas où surgit un problème lié au droit des traités et qui n'est pas prévu par les dispositions du projet actuel. Néanmoins, pour des raisons purement juridiques, sa délégation ne peut l'appuyer.

4. On peut prévoir qu'il y aura de nombreux cas d'application de la convention en cours d'élaboration intéressant des Etats qui seront parties à cette convention mais ne seront pas liés par la Convention de Vienne sur le droit des traités. Du point de vue de la clarté juridique, ce serait donc une erreur de se référer en termes généraux dans un article spécial du projet de convention à une autre convention, alors que les Etats parties aux deux conventions ne seront pas forcément les mêmes. Néanmoins, on pourrait garder l'idée qui sous-tend l'amendement néerlandais en l'exprimant dans le préambule du projet de convention, d'autant plus que certaines dispositions du projet renvoient déjà expressément à des articles de la Convention de Vienne. Ainsi, le préambule pourrait mentionner, d'une part, les règles du droit international coutumier relatives au droit des traités et, d'autre part, la Convention de Vienne. Les deux notions doivent être maintenues étant donné que la Convention de Vienne ne se borne pas à codifier les règles de droit coutumier existant en la matière. Mme Bokor-Szegö espère donc que la délégation néerlandaise et les autres délégations examineront cette suggestion, en tenant compte notamment des paragraphes 52 et 54 de l'introduction de la Commission du

droit international au projet d'articles (A/CONF.80/4, p. 9).

5. M. MONCAYO (Argentine) dit qu'en élaborant le projet de convention à l'étude la Commission du droit international a comblé une lacune dans la codification du droit international, en abordant des questions délibérément laissées de côté dans la Convention de Vienne sur le droit des traités, comme l'indique expressément l'article 73 de cette convention. De l'avis de sa délégation, rien n'empêche la Conférence, après avoir établi des règles spécifiques, de décider que la Convention de Vienne s'applique aux questions qui ne sont pas réglées dans le projet de convention. L'amendement des Pays-Bas ne fait que généraliser le principe énoncé au paragraphe 3 de l'article 19 qui renvoie aux articles 20 à 23 de la Convention de Vienne. De façon générale, M. Moncayo peut donc appuyer cet amendement. Néanmoins, un point demande à être éclairci : le renvoi à la Convention de Vienne sur le droit des traités implique que la règle générale d'interprétation aux fins du projet de convention à l'étude sera celle contenue dans les articles 31 à 33 de la Convention de Vienne, à savoir, comme il est dit au paragraphe 1 de l'article 31, qu'un traité doit être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but. Cela n'exclut donc pas la possibilité, même si la Convention de Vienne est subsidiairement applicable, de rechercher d'abord la solution des problèmes non prévus dans le projet de convention dans les règles de ce projet, avant de se reporter à la Convention de Vienne.

6. Le projet de convention ne consiste pas en une série d'exceptions aux règles énoncées dans la Convention de Vienne sur le droit des traités : au contraire, c'est un ensemble cohérent de règles à appliquer dans son propre contexte et à la lumière de son objet et de son but. Le fait que la Convention de Vienne exclut expressément de son champ d'application la succession d'Etats indique qu'il s'agit d'un domaine particulier, où il faut tenir compte par exemple des principes d'autodétermination et d'égalité des Etats au même titre que du principe de la continuité. Tout renvoi automatique à la Convention de Vienne amoindrirait l'indépendance du présent projet de convention et risque d'empêcher une solution conforme aux règles énoncées dans le projet même — résultat qui serait contraire à l'intention de l'article 31 de la Convention de Vienne tel qu'il doit être interprété. C'est pourquoi, tout en appuyant l'amendement des Pays-Bas, M. Moncayo suggère au Comité de rédaction d'étudier la possibilité de supprimer le mot "précise", qui figure dans la proposition des Pays-Bas, et de trouver une formule disant que, faute de dispositions pertinentes de la présente convention, toute question qui pourrait se poser à propos d'un traité du fait d'une succession d'Etats n'est régie par la Convention de Vienne sur le droit des traités que lorsqu'il a été impossible de trouver une solution en interprétant ledit traité de bonne foi conformément au sens ordinaire à attribuer aux termes de la convention et à la lumière de l'objet et du but de celle-ci.

² 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, p. 188, 28e séance, par. 32.

³ Ibid., p. 223 et 224, 35e séance, par. 16 à 23.

7. M. YASSEEN (Emirats arabes unis) estime que l'amendement des Pays-Bas n'est pas nécessaire en ce qui concerne les règles du droit international coutumier contenues dans la Convention de Vienne sur le droit des traités. Mais surtout, il est inexact en ce qui concerne les règles nouvelles que pose ladite convention.

8. Les règles internationales coutumières continuent certes à régir les questions non réglées. Plusieurs conventions de codification ont indiqué cette réalité par un paragraphe de leurs préambules. Peut-être convient-il d'observer cette pratique et de consacrer à cette question un paragraphe du préambule.

9. Mais l'amendement est surtout inexact quand il s'agit de règles nouvelles que la Convention de Vienne sur le droit des traités a établies. Ces règles ne valent en effet qu'à titre de règles conventionnelles. Or la Convention de Vienne sur le droit des traités n'est pas encore en vigueur et, même si elle était en vigueur, le principe *res inter alios acta* veut que ces règles ne soient applicables qu'aux Etats parties à cette convention, et il est possible que les Etats parties à la convention qu'élabore actuellement la Conférence ne soient pas exactement les mêmes que les parties à la Convention de Vienne sur le droit des traités.

10. M. ÉCONOMIDÈS (Grèce) dit que le renvoi global à la Convention de Vienne proposé par les Pays-Bas équivaut à une véritable incorporation de la Convention de Vienne sur le droit des traités dans le projet de convention dans la mesure où l'un complète l'autre. Ce renvoi ne présente aucune difficulté pour sa délégation, car la Grèce est déjà partie à la Convention de Vienne, mais il risque d'en présenter pour les Etats qui ne sont pas liés par cette convention et qui, par conséquent, ne voudront peut-être pas voir incorporer dans le projet celles des dispositions de la Convention de Vienne qui ne lient que les Etats parties à cette convention — car les articles contenant des règles du droit international coutumier sont, bien entendu, obligatoires pour tous. Le représentant de la Grèce apprécie donc les arguments avancés par les représentants de la Hongrie et des Emirats arabes unis. Il pense toutefois qu'il serait peut-être possible, dans le projet de convention, de compléter le renvoi général au droit international coutumier, qui est habituel dans les conventions de codification, en disant que les règles du droit coutumier concernant les traités codifiées dans la Convention de Vienne continueront à régir toutes les questions non réglées par la présente convention. Il espère qu'une telle disposition donnera satisfaction au représentant des Pays-Bas.

11. M. PÉREZ CHIRIBOGA (Venezuela) dit que, de l'avis de sa délégation, le nouvel article proposé est inutile ou trop restrictif, si paradoxal que cela puisse paraître. S'il est inutile, comme l'a fait observer notamment le représentant des Emirats arabes unis, il n'y a évidemment aucune raison de l'inclure dans le projet de convention.

12. Mais M. Pérez Chiriboga se demande plutôt si la proposition ne va pas trop loin et ne risque pas ainsi de créer des difficultés pour certains pays, comme le Venezuela, qui n'ont pas signé ni ratifié la Convention de Vienne sur le droit des traités. Comme sa délégation l'a souligné à

plusieurs reprises, il est indispensable, lorsque l'on cherche à légiférer, de ne jamais perdre de vue que l'objectif à atteindre est un instrument international viable, susceptible d'être accepté et, en fin de compte, signé et ratifié par un grand nombre de gouvernements. Par conséquent, sans nier l'importance de la Convention de Vienne ou de son rapport avec le projet de convention, la délégation vénézuélienne pense qu'il est extrêmement important de veiller, dans la mesure du possible, à ce que, si un Etat ne peut pas ou ne souhaite pas devenir partie à la Convention de Vienne, cela ne l'empêche pas de devenir partie à la future convention. A cet égard, la suggestion de la représentante de la Hongrie tendant à inclure un renvoi à la Convention de Vienne dans le préambule plutôt que dans le corps des articles semble une solution de compromis acceptable.

13. M. TREVIRANUS (République fédérale d'Allemagne) dit que les considérations générales relatives à la question complexe du rapport entre la Convention de Vienne sur le droit des traités et le projet de convention sont exposées dans les paragraphes 53 à 56 de l'introduction de la Commission du droit international au projet d'articles (A/CONF.80/4, p. 9 et 10). Selon l'article 73 de la Convention de Vienne, qui a été rédigé, à dessein, en termes très généraux, les dispositions de cette convention ne s'appliquent pas aux questions relatives à la succession d'Etats proprement dite. En d'autres termes, les règles énoncées dans le projet de convention seront *lex specialis*. Cette distinction, bien que valable en soi, ne suffira pas toutefois à dissiper tous les doutes suscités par l'application simultanée des deux conventions.

14. La délégation de la République fédérale d'Allemagne a établi la liste des articles du projet de convention qui ont un rapport quelconque avec les dispositions de la Convention de Vienne. Cette liste, qui comprend les articles 1 à 5, 7, 8, 10 (paragraphe 2), 11, 13 et 14 et les clauses de sauvegarde éparses dans tout le traité, montre qu'en dépit d'un certain nombre de références la nature de ce rapport n'est pas toujours claire, et M. Treviranus ne pense pas qu'il soit possible de définir dans une simple formule le rapport qui existe entre les deux conventions. Il lui paraît, en fait, peu judicieux de chercher à le faire dans un projet de convention qu'il faut considérer, à son avis, comme un recueil de règles qui sont *lex specialis* par rapport à la Convention de Vienne plutôt que comme une œuvre globale de codification. La Commission du droit international a adopté en cela une sage attitude, que les délégations ont approuvée. Compte tenu de ce qui précède, le représentant de la République fédérale d'Allemagne propose d'inclure dans le préambule du projet de convention une disposition ainsi conçue :

Notant qu'en vertu de l'article 73 de la Convention de Vienne sur le droit des traités les dispositions de cette convention ne préjugent aucune question qui pourrait se poser à propos d'un traité du fait d'une succession d'Etats et que, par conséquent, les questions qui pourraient se poser à propos d'un traité du fait d'une succession d'Etats et qui relèvent de dispositions précises de la présente Convention ne sont pas régies par la Convention de Vienne sur le droit des traités,

15. M. RANJEVA (Madagascar) craint, en ce qui concerne le fond de la proposition des Pays-Bas, qu'un

renvoi général à la Convention de Vienne sur le droit des traités puisse dissuader les Etats qui n'ont pas l'intention de devenir parties à la Convention de Vienne d'adhérer à la future convention. Il note que le dernier alinéa du préambule de la Convention de Vienne prévoit que les règles du droit international coutumier continueront à régir les questions non réglées dans les dispositions de cette convention. Autrement dit, les règles relatives à la succession d'Etats en vigueur à la date à laquelle la Convention de Vienne a été adoptée continueront à être celles du droit coutumier. Mais une fois que ces règles auront été codifiées, la question de savoir si elles dérogent à la Convention de Vienne risque de se poser.

16. C'est pourquoi, tout en étant reconnaissant à la délégation néerlandaise d'avoir cherché à combler une lacune juridique éventuelle, le représentant de Madagascar pense qu'il serait préférable de prévoir, en termes plus généraux, que toute question qui pourrait se poser à propos d'un traité du fait d'une succession d'Etats et pour laquelle le projet de convention ne prévoit aucune disposition précise est régie, non par la Convention de Vienne sur le droit des traités, mais par les dispositions pertinentes du droit des traités – qui comprend à la fois le droit coutumier et les dispositions de la Convention de Vienne.

17. Le représentant de Madagascar propose aussi de demander aux représentants des Pays-Bas et de la Hongrie d'étudier la meilleure manière de résoudre le problème d'un point de vue technique, et de renvoyer ensuite la question à la Commission, pour un bref débat, ou au Comité de rédaction.

18. M. PAPADOPOULOS (Chypre) dit que, jusqu'à présent, dans leurs arguments pour ou contre la succession d'Etats, les Etats se sont référés aux règles du droit international coutumier et même, dans certains cas, notamment dans le cas de son propre pays, aux principes généraux du droit international. Par conséquent, étant donné que la Convention de Vienne sur le droit des traités codifie les règles du droit international coutumier, un renvoi général aux clauses de cette convention lui paraît souhaitable. Sa délégation est donc en mesure d'appuyer l'idée contenue dans l'article nouveau proposé, à condition que le Comité de rédaction trouve un libellé acceptable. En ce qui concerne la place où devrait figurer un tel renvoi dans le projet de convention, elle est prête à se rallier au consensus qui pourra se dégager d'une discussion sur ce point.

19. M. MARESCA (Italie) dit qu'il a deux raisons de se féliciter de la proposition néerlandaise. Tout d'abord, cette proposition vise à combler une lacune, ce qui est un but louable puisqu'en droit international toute lacune est un péché mortel. Ensuite, elle constitue un acte de foi en la Convention de Vienne sur le droit des traités. D'aucuns ont fait observer que la Convention de Vienne n'était pas encore entrée en vigueur et que, de toute façon, beaucoup d'Etats n'y deviendraient jamais parties. Mais la Convention de Vienne n'est pas l'œuvre isolée de quelque juriste coupé de la réalité. Elle existe et, même si l'Italie ne l'avait pas ratifiée depuis longtemps, elle n'aurait jamais pu l'ignorer. La Convention de Vienne, comme toutes les autres conven-

tions conclues par les Nations Unies, est une réalité juridique; elle fait partie intégrante du droit international existant et elle a une autorité morale des plus grandes. En conséquence, le projet de convention ne saurait être envisagé indépendamment de la Convention de Vienne.

20. L'article nouveau proposé est cependant imparfait sur un point technique. Bien qu'il prévoit un renvoi purement formel, et non pas matériel, la doctrine du renvoi, telle qu'elle est appliquée en droit international privé, présente des difficultés bien connues. Il existe notamment un danger de renvoi dans le vide. Tel est le cas du nouvel article proposé puisque l'article 73 de la Convention de Vienne sur le droit des traités signifie, en réalité, que cette convention décline toute responsabilité en matière de succession. Dans ces conditions, il est douteux qu'un renvoi soit possible. On a suggéré, au lieu de cela, d'introduire dans le préambule un renvoi adéquat au droit coutumier. Cette méthode a fait ses preuves et elle est sûre, mais le droit moderne des traités ne comprend pas seulement le droit coutumier et, si on ne se réfère qu'au droit coutumier dans le préambule, on ne résoudrait le problème qu'à moitié. En conséquence, M. Maresca serait d'accord pour qu'on remanie la proposition néerlandaise, soit en omettant toute mention de la Convention de Vienne et en se référant d'une manière générale au droit des traités, soit en incluant dans le préambule une référence plus large au droit des traités, qui tiendrait compte des réalités de la vie moderne.

21. M. KOROMA (Sierra Leone) déclare que sa délégation comprend les motifs qui ont inspiré la proposition néerlandaise, mais qu'elle doute de sa nécessité et de sa valeur. Si un Etat A et un Etat B étaient parties à la Convention de Vienne sur le droit des traités et à la future convention et qu'un différend entre eux ne pût être résolu conformément à cette dernière, ces Etats se tourneraient tout naturellement vers la Convention de Vienne. Si cette convention ne fournissait pas de réponse, il est à présumer qu'ils auraient recours aux règles du droit international coutumier, comme le prévoit le préambule de la Convention de Vienne. Si ce raisonnement est exact, ne serait-il pas plus simple de prévoir que les différends qui ne pourraient pas être résolus au moyen de la convention continueraient à être régis par les règles du droit coutumier international, et cela d'autant plus lorsque les Etats A et B seraient parties à la future convention mais non pas à la Convention de Vienne ou lorsque l'un d'eux seulement serait partie à la future convention. Il est évident que, dans ces cas, la règle énoncée à l'article 34 de la Convention de Vienne s'appliquerait.

22. Plutôt que d'insérer dans le projet de convention un article distinct pour régler cette question, mieux vaudrait suivre la méthode adoptée dans la Convention de Vienne et s'y référer dans le préambule.

23. Sir Francis VALLAT (Expert consultant) dit que, bien qu'il hésite à intervenir dans une discussion aussi importante, le moment est peut-être venu de lever le voile qui recouvre le rapport officiel de la Commission du droit international, afin que les délégations puissent connaître la véritable pensée de cette commission.

24. La question soulevée par la proposition néerlandaise n'a pas été officiellement examinée par la Commission du droit international mais, comme il ressort de la section 4 de son introduction au projet d'articles (A/CONF.80/4, p. 9 et 10), ses membres ont sérieusement réfléchi à la question et de nombreuses discussions ont eu lieu en privé ainsi qu'au cours d'entretiens officiels au Comité de rédaction. Personnellement, l'Expert consultant était très favorable à un article du genre de celui que proposent les Pays-Bas, mais plus il en a discuté avec ses collègues, plus il a acquis la conviction qu'il serait impossible, en pratique, de rédiger un tel article sans ébranler l'édifice fragile des relations entre le projet de convention et le droit général des traités. Ce n'est pas sans raison que la section 4 de l'introduction est intitulée "Rapport entre la succession en matière de traités et le droit général des traités", puisque la question porte non seulement sur les rapports entre le projet de convention et la Convention de Vienne, mais aussi sur ses rapports avec le droit coutumier et, éventuellement, avec d'autres traités auxquels les parties à la future convention pourraient aussi être parties. En conséquence, la majorité des membres de la Commission du droit international ont estimé qu'il faudrait recourir à un libellé extrêmement compliqué pour traiter cette question de rapports de manière satisfaisante, au moyen d'une règle normative qui puisse être insérée dans le projet de convention. Néanmoins, bien des membres de la Commission du droit international ont estimé que l'idée en question pouvait être exprimée dans le préambule. Mais la Commission du droit international ne se charge pas, d'habitude, de rédiger les préambules des futures conventions.

25. Le raisonnement tenu par les membres de la Commission du droit international est indiqué aux paragraphes 52 à 56 de la section 4 de l'introduction au projet d'articles et, en particulier, à la première phrase du paragraphe 54, aux deuxième, troisième et dernière phrases du paragraphe 55 et à la dernière phrase du paragraphe 56 (*ibid.*).

26. M. MAKAREVICH (République socialiste soviétique d'Ukraine) dit que sa délégation considère que le nouvel article proposé lierait les Etats qui ne seraient pas parties à la Convention de Vienne sur le droit des traités mais que cet article n'est pas tout à fait nécessaire. De plus, son contenu est déjà couvert par l'article 5 du projet de convention, lequel renvoie les parties à cet instrument aux règles générales du droit international. Pour la délégation ukrainienne, l'article 5 est tout à fait acceptable, si bien qu'elle ne peut pas appuyer la proposition néerlandaise.

27. M. ARIFF (Malaisie) souligne que la proposition néerlandaise semble chercher à établir un lien entre le projet de convention et la Convention de Vienne sur le droit des traités et que son but, louable en soi, est de combler une lacune. Néanmoins, il faut bien admettre, avec le représentant des Emirats arabes unis, que cette proposition ne servirait à rien, compte tenu des dispositions de l'article 3 de la Convention de Vienne.

28. Sir Ian SINCLAIR (Royaume-Uni) dit que la proposition des Pays-Bas a donné lieu à un débat fort

intéressant, dont deux points principaux peuvent être dégagés. Premièrement, il serait de toute évidence difficile, en matière de droit conventionnel, de déclarer dans le corps du projet de convention que toute situation qui se présente à propos d'un traité du fait d'une succession d'Etats, et pour laquelle le projet de convention ne contient pas de dispositions précises, sera régie par la Convention de Vienne sur le droit des traités. Cela parce que les Etats qui consentiront à être liés par la future convention pourraient ne pas être les mêmes que ceux qui ont accepté la Convention de Vienne sur le droit des traités. Deuxièmement, il faut réfléchir mûrement, à propos de la formulation du préambule du projet de convention, à la question assez délicate de la relation entre le droit coutumier et le droit conventionnel. La Commission devra tenir compte, à cet égard, du principe que la Cour internationale de Justice a énoncé dans les *Affaires du plateau continental de la mer du Nord*⁴, à savoir que, dans certaines circonstances et dans certaines conditions bien précises, des traités multilatéraux d'un type donné peuvent donner naissance à des règles de droit international coutumier. Il faut aussi avoir présent à l'esprit que la Cour, dans son avis consultatif à propos de l'affaire de la Namibie⁵ et dans ses arrêts sur sa *Compétence en matière de pêcheries*⁶, a affirmé que certaines dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités doivent généralement être considérées comme déclaratoires de droit international général. Il faut que le préambule indique la relation précise qui existe entre le droit international coutumier, les règles de droit international général consacrées par la Convention de Vienne sur le droit des traités et les règles énoncées dans le projet de convention lui-même. En d'autres termes, il serait souhaitable, et peut-être même nécessaire, de déclarer dans le préambule que toute question se posant à propos d'une succession d'Etats en matière de traités qui n'est pas expressément régie par le projet de convention doit être considérée comme soumise aux règles du droit international coutumier et, notamment, à toutes dispositions pertinentes de la Convention de Vienne.

29. M. MIKULKA (Tchécoslovaquie) dit que sa délégation ne voit pas la nécessité d'ajouter un article comme celui qui est maintenant proposé. Vu les dispositions de l'article 73 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, l'article 40 qui est proposé ne pourrait être que source d'incertitude. Qui plus est, si la Convention de Vienne devenait d'une façon générale un texte subsidiaire du projet de convention, ce qui serait le cas si la proposition des Pays-Bas était adoptée, l'indispensable distinction entre

⁴ Plateau continental de la mer du Nord, arrêt, *C.I.J. Recueil* 1969, p. 3.

⁵ Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif, *C.I.J. Recueil* 1971, p. 16.

⁶ Compétence en matière de pêcheries (Royaume-Uni c. Islande), compétence de la Cour, arrêt, *C.I.J. Recueil* 1973, p. 3, et Compétence en matière de pêcheries (République fédérale d'Allemagne c. Islande), compétence de la Cour, arrêt, *C.I.J. Recueil* 1973, p. 49.

le domaine de la succession en matière de traités et le domaine du droit conventionnel disparaîtrait. La Convention de Vienne sur le droit des traités ne peut être appliquée qu'à des questions concernant ce droit et non pas à des questions liées au droit de succession, dont les règles sont souvent différentes de celles qui sont énoncées dans ladite convention.

30. M. STUTTERHEIM (Pays-Bas) dit que sa délégation n'aurait pas formulé sa proposition si elle avait su les difficultés qu'a rencontrées la Commission du droit international dans ses efforts pour élaborer un projet d'article analogue. Si elle l'a fait, c'est essentiellement parce qu'elle craignait qu'on puisse prétendre un jour qu'une règle de la Convention de Vienne ne peut être appliquée à une succession d'Etats. Comme toutes les délégations paraissent d'accord pour que le Comité de rédaction examine ce point à propos du préambule du projet de convention, la délégation néerlandaise retire officiellement sa proposition.

31. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'objection, il considérera que la Commission accepte que le Comité de rédaction essaie de prendre en considération, dans le préambule du projet de convention, le point soulevé par la proposition des Pays-Bas.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 33 (Succession d'Etats en cas de séparation de parties d'un Etat)⁷ (suite*)

32. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen de l'article 33 avec le concours de l'Expert consultant.

33. Sir Francis VALLAT (Expert consultant), se référant aux précisions demandées au sujet du paragraphe 3 par le représentant du Zaïre⁸, dit que le problème posé par ce paragraphe ne vient pas du fait qu'il faut en déchiffrer le libellé, mais plutôt du fait qu'il faut prévoir les cas auxquels cette disposition s'appliquera. Comme dans le cas de toute disposition conventionnelle, ce paragraphe doit être interprété à la lumière de l'ensemble du traité et en particulier de l'article dans lequel il figure. L'article 33 vise les relations conventionnelles de l'Etat ou des Etats successeurs qui se sont formés après séparation d'une partie ou de parties d'un Etat. Les paragraphes 1 et 2 de cet article reprennent le principe de la continuité et y prévoient des exceptions, tandis que le paragraphe 3 écarte ce principe en faveur de celui de la "table rase". Dans le projet de convention, la Commission du droit international a accordé une importance égale à ces deux principes et a jugé souhaitable de s'en tenir à l'un ou à l'autre selon les cas sans chercher à innover.

* Reprise des débats de la 42e séance.

⁷ Pour les propositions d'amendements à l'article 33, voir 40e séance, note 9.

⁸ Voir 41e séance, par. 60.

34. Cela dit, des problèmes se posent au sujet du paragraphe 3 en ce qui concerne les conditions dans lesquelles le principe de la "table rase" s'appliquera, car ces conditions ne sont pas définies clairement : comme le projet de convention dispose en général que le principe de la "table rase" s'appliquera aux Etats nouvellement indépendants, il est normal que le paragraphe 3 indique qu'il s'appliquera également "dans des circonstances qui présentent essentiellement les mêmes caractères que celles qui existent en cas de formation d'un Etat nouvellement indépendant".

35. Les raisons pour lesquelles la Commission du droit international en est venue à adopter cette position tiennent aux anciens articles 27 et 28⁹ de 1972 et aux réserves que certains de ses membres ont formulées au paragraphe 2 de ce qui était alors l'article 28. L'ancien article 27, qui visait la dissolution d'un Etat, prévoyait l'application du principe de continuité en cas de dissolution. L'ancien article 28, qui portait sur la séparation d'une partie d'un Etat, prévoyait au paragraphe 2 que le principe de la "table rase" s'appliquait à un nouvel Etat né d'une telle séparation, lequel était considéré comme se trouvant dans la même position qu'un Etat nouvellement indépendant. Cependant, certains membres de la Commission du droit international ont mis en doute que le paragraphe 2 dût s'appliquer automatiquement et dans tous les cas à l'Etat séparé, et ils ont réservé leur position sur ce point jusqu'au moment où la Commission du droit international aurait reçu les observations des gouvernements¹⁰. Certains gouvernements ont en effet émis des doutes sur le bien-fondé de la notion reprise dans l'ancien article 27 et de la distinction faite entre les différents cas dans les anciens articles 27 et 28. Cet article 27 reposait largement sur de vieux précédents d'unions d'Etats, alors que la Commission du droit international a retrouvé peu de cas illustrant la pratique des Etats depuis la création de l'Organisation des Nations Unies et pouvant servir de base à l'article 28.

36. Dans ces conditions, la Commission du droit international a conclu, à sa vingt-sixième session (A/CONF.80/4, p. 111 à 113), qu'il n'existait aucune distinction de principe entre la dissolution et la séparation de parties d'un Etat et que la distinction que l'on avait envisagée à cet égard reposait sur une terminologie dépassée et n'était conforme ni à la structure constitutionnelle moderne des Etats, ni à la doctrine contemporaine. C'est pourquoi la Commission du droit international a réorganisé les idées contenues dans les anciens articles 27 et 28 dans ce qui constitue maintenant les articles 33 et 34, qui posent des règles uniformes applicables à tous les cas de séparation. Elle a décidé qu'en cas de séparation le lien juridique entre le nouvel Etat et le territoire qui existait avant la succession continuait en principe d'exister et qu'il serait donc contraire à la doctrine de l'inviolabilité des traités d'appliquer le principe de la "table rase", si ce n'est dans des circonstances particulières. Tel serait le cas d'un territoire qui n'est pas techniquement

⁹ *Annuaire de la Commission du droit international, 1972*, vol. II, p. 317 et suiv., document A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C.

¹⁰ *Ibid.*, p. 323 et 324, article 28, par. 12 du commentaire.

dépendant et qui obtient son indépendance du gouvernement auquel il était soumis, dans des circonstances comparables à celles de la formation d'un Etat nouvellement indépendant.

37. D'après le commentaire sur les articles 33 et 34 (*ibid.*, p. 106 à 113), avant la création de l'Organisation des Nations Unies, la plupart des séparations intéressaient des Etats qui sont sortis d'une situation coloniale ou quasi coloniale, alors que, depuis, il s'agit d'Etats qui ont abandonné leur statut colonial, ou sont sortis de la tutelle ou du protectorat grâce aux dispositions des Chapitres XI et XII de la Charte des Nations Unies. Sir Francis Vallat pense que l'on peut s'inspirer de la pratique et du droit qui s'est développé dans ce domaine pour élaborer les règles applicables aux Etats qui se sont formés dans les circonstances visées au paragraphe 3 de l'article 33. Il serait inopportun de donner des exemples précis, mais il devrait être clair qu'il peut y avoir des cas — celui d'un Etat qui se forme après une longue lutte pour l'indépendance par exemple — où il ne serait pas normal d'appliquer le principe de la continuité.

38. Sir Francis Vallat est conscient des imperfections du libellé du paragraphe 3 de l'article 33 proposé par la Commission du droit international et accueillerait avec satisfaction toute suggestion tendant à l'améliorer. Cependant, il regretterait que l'on revienne à la doctrine adoptée par la Commission du droit international en 1972, et en particulier à l'application universelle du principe de la "table rase", énoncé au paragraphe 2 de l'ancien article 28.

39. M. PÉREZ CHIRIBOGA (Venezuela) demande à l'Expert consultant si c'est pour une raison particulière que la première des exceptions analogues, mentionnées à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 30 et à l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 33, s'applique lorsque "l'Etat successeur et l'autre Etat partie ou les autres Etats parties" en conviennent ainsi, alors que la seconde de ces exceptions s'applique lorsque tel est le vœu des "Etats intéressés". L'expression "Etats intéressés" englobe-t-elle les Etats qui, pour une raison ou pour une autre, ont un intérêt au traité en cause, sans être toutefois parties à ce traité ?

40. M. KASASA MUTATI (Zaïre) dit que, l'Expert consultant ayant exposé la raison d'être de la proposition formulée au paragraphe 3 de l'article 33, la délégation zaïroise considère qu'elle était, du moins en partie, fondée à craindre que l'introduction de cette disposition dans le projet de convention constitue en quelque sorte un encouragement à la sécession, même au sein d'un Etat unitaire. C'est pourquoi M. Kasasa Mutati tient à savoir quel effet la suppression éventuelle de cette disposition aurait sur le projet de convention.

41. Sir Francis VALLAT (Expert consultant) dit que, pour autant qu'il puisse se rappeler, aucune raison particulière ne justifie la différence de libellé qu'a mentionnée le représentant du Venezuela, encore qu'une différence analogue existait entre les anciens articles 27 et 28. Il suggère que la question soit examinée par le Comité de rédaction et que celui-ci renvoie la question à la Com-

mission plénière si, à son avis, des raisons de fond sont, de quelque manière que ce soit, à l'origine de cette différence.

42. Quant à la question posée par le représentant du Zaïre, sir Francis estime pour sa part que, si le principe de la continuité doit s'appliquer à tous les cas de séparation, il se trouvera certains cas où l'article 33 sera inopérant. L'exception prévue au paragraphe 3 de cet article est nécessaire pour répondre à des situations telles que celles où un territoire se détache d'une métropole ou à des situations où, comme sir Francis l'a déjà indiqué, il serait contraire à la nature d'appliquer la doctrine de la continuité.

43. M. KOH (Singapour) voudrait rappeler à la Commission que, comme il l'a signalé¹, Singapour illustre dans la pratique l'application de l'exception prévue au paragraphe 3 de l'article 33.

44. M. OUCHAKOV (Union des Républiques socialistes soviétiques), constatant que le paragraphe 1 de l'article 33 dispose que cet article s'applique "que l'Etat prédécesseur continue ou non d'exister", demande si, de l'avis personnel de l'Expert consultant, le paragraphe 3 de cet article est indispensable dans l'éventualité d'une dissolution complète d'un Etat. Le fait de garder cette disposition n'aura-t-il pas pour effet d'étendre le principe de la "table rase" à toutes les parties de l'Etat prédécesseur ?

La séance est levée à 18 h 5.

¹ Voir ci-dessus 42e séance, par. 21.

48e SÉANCE

Mardi 8 août 1978, 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 33 (Succession d'Etats en cas de séparation de parties d'un Etat)¹ (*suite*)

1. Sir Francis VALLAT (Expert consultant), répondant à une question posée par le représentant de l'Union soviétique², déclare que, compte tenu du libellé de l'article 33 ainsi que de son commentaire, il est manifeste que le paragraphe 3 de cet article ne doit pas s'appliquer au cas où l'Etat prédécesseur cesse d'exister. Il ne serait donc pas

¹ Pour les propositions d'amendements à l'article 33, voir 40e séance, note 9.

² Voir 47e séance, par. 43.