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.24

24e séance de la Commission plénière

Extrait du volume I des *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur la succession d'États en matière de traités (Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière)*

Copyright © United Nations

de la « table rase » signifierait que ces traités ne s'appliquent pas, par dévolution, à un Etat successeur sans son consentement et celui des autres Etats parties — procédure qui prend du temps et crée un vide inopportun tant pour l'Etat nouvellement indépendant que pour la communauté internationale.

63. Le projet d'article 16 cherche à remédier à la situation pour ce qui est des traités multilatéraux, mais il ne parvient pas tout à fait à prévoir un mécanisme adéquat puisque, conformément au paragraphe 2 du projet d'article 22, l'application du traité est considérée comme suspendue jusqu'à la date à laquelle la notification de succession est faite. Certes, il est prévu que le traité sera appliqué à titre provisoire conformément à l'article 26 ou « s'il en est autrement convenu ». Mais, aux termes du projet d'article 26 l'application à titre provisoire d'un traité multilatéral est subordonnée à la notification du nouvel Etat, et l'autre exception visée au paragraphe 2 du projet d'article 22 suppose l'accord des parties intéressées, de sorte que dans les deux cas il y aura presque certainement un vide.

64. On pourrait soutenir que ce vide, bien qu'indésirable, est le prix inévitable qu'il convient de payer si l'on veut protéger les Etats nouvellement indépendants en adoptant le principe de la « table rase ». La délégation guyanaise estime cependant qu'il est inutile d'agir de façon dogmatique, bien qu'il convienne de veiller à éviter d'adopter une approche qui risque de sembler impliquer que le consentement de l'Etat nouvellement indépendant intéressé n'est pas requis. C'est pourquoi la délégation guyanaise émet des réserves à propos de la proposition soviétique, aux termes de laquelle la communauté internationale semblerait présumer unilatéralement que certains traités s'appliquent aux Etats nouvellement indépendants avant que ces derniers aient eu la possibilité d'exprimer leurs souhaits.

65. Le problème consiste essentiellement à établir un équilibre entre la continuité et la liberté de choix, sur laquelle repose le principe de la « table rase ». Dans le cas des traités multilatéraux, la nécessité de la continuité est impérative et le risque que court le nouvel Etat est minime. On pourrait répondre que le consentement du nouvel Etat est subordonné à une notification à cet effet, et que l'expérience de tous les Etats représentés à la Conférence montre probablement que tout Etat nouvellement indépendant souhaite se voir appliquer ces traités. On pourrait alors énoncer une règle qui offre toute sécurité : on devrait présumer que le nouvel Etat souhaite que ces traités soient appliqués à son territoire, sauf indication contraire, et que les traités devraient donc être considérés comme s'appliquant à lui à compter de la date de l'indépendance. Une règle de ce genre ne supprimerait pas la nécessité du consentement et ne serait donc pas incompatible avec le principe de la « table rase ».

66. L'amendement des Pays-Bas est conforme à cette approche, et la délégation guyanaise l'appuie en principe. Mais les alinéas *b* et *c* du nouveau paragraphe 4 proposé pourraient être légèrement améliorés. Ils pourraient disposer qu'un Etat qui n'a jamais bénéficié des avantages d'un traité est libre, à tout moment, de faire part de son désir de ne pas se voir appliquer le traité; dans ce cas, le traité serait considéré comme ne s'étant jamais appliqué à cet Etat; et un Etat qui, en vertu des nouvelles dispositions, a demandé à bénéficier d'un traité ne serait libre de mettre fin à l'application de ce traité qu'en conformité avec les dispositions du traité régissant sa dénonciation.

67. Il serait aussi nécessaire d'aligner les dispositions de l'amendement néerlandais sur celles du projet d'article 26.

La séance est levée à 18 h 5.

24e SÉANCE

Vendredi 22 avril 1977, à 11 h 10

Président : M. RIAD (Egypte)

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

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

ARTICLE 16 (Participation à des traités en vigueur à la date de la succession d'Etats) et ARTICLE 16 *bis* [projet d'article nouveau] (Participation à des traités de caractère universel en vigueur à la date de la succession d'Etats) [1] [*suite*]

1. M. SNEGIREV (Union des Républiques socialistes soviétiques), présentant le projet d'article 16 *bis* (A/CONF.80/C.1/L.22), fait observer que la proposition tendant à inclure dans le projet de convention une disposition relative aux traités de caractère universel n'est pas nouvelle. En effet, une proposition analogue a été présentée en 1974 à la Commission du droit international, qui n'a pas pu l'examiner faute de temps, comme elle l'a indiqué au paragraphe 75 de son rapport sur les travaux de sa vingt-sixième session (A/CONF.80/4, p. 13). Le 14 décembre 1974, l'Assemblée générale a transmis aux gouvernements, en même temps que le projet de convention, un projet d'article 12 *bis* intitulé « Traités multilatéraux de caractère universel », afin de connaître leur opinion sur ce point. La Commission du droit international et l'Assemblée générale ont donc accordé une grande importance à la question de la succession d'Etats à des traités de caractère universel, et l'article 16 *bis* proposé par la délégation soviétique est destiné à combler une lacune du projet de convention à cet égard.

2. M. Snegirev rappelle que les traités de caractère universel sont le résultat de la coopération internationale et qu'ils énoncent des principes généralement admis et des normes concernant les relations internationales contemporaines. L'objet de ces traités est de renforcer l'ordre

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

juridique dans les relations internationales dans des domaines aussi importants que le maintien de la paix et de la sécurité internationales, le développement de la coopération économique, la lutte contre le génocide, contre l'*apartheid* et contre la discrimination raciale, le droit humanitaire — tel qu'il figure notamment dans les conventions de Genève de 1949[2] —, la santé publique, les relations diplomatiques et consulaires, le droit des traités, et ainsi de suite. Les traités de caractère universel présentent donc un intérêt primordial pour l'ensemble de la communauté internationale et, en particulier, pour les Etats nouvellement indépendants. Il est donc dans l'intérêt, non seulement des Etats nouvellement indépendants, mais de la communauté internationale tout entière qu'un tel traité ne cesse pas d'être en vigueur lors de l'accession d'un nouvel Etat à l'indépendance. Or, selon l'article 22 (Effets d'une notification de succession), l'application d'un traité multilatéral est suspendue entre la date de l'accession du nouvel Etat à l'indépendance et la date de la notification de succession. Cette suspension, qui peut être très longue, ne correspond pas aux intérêts de l'Etat nouvellement indépendant, non plus qu'à ceux de la communauté internationale dans son ensemble. C'est pour remédier à ce défaut que l'Union soviétique propose un nouvel article 16 *bis* intitulé « Participation à des traités de caractère universel en vigueur à la date de la succession d'Etats ».

3. L'essentiel de la proposition soviétique est contenu dans les paragraphes 1 et 4 de l'article 16 *bis*. Le paragraphe 1 prévoit le maintien en vigueur provisoire d'un traité de caractère universel pour tous les Etats parties, y compris l'Etat nouvellement indépendant. Le paragraphe 4 prévoit également pour l'Etat nouvellement indépendant la possibilité de devenir définitivement partie à ce traité.

4. Le principe énoncé au paragraphe 1 de la proposition selon lequel « tout traité de caractère universel qui, à la date de la succession d'Etats, est en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats continue d'être provisoirement en vigueur entre l'Etat nouvellement indépendant et les autres Etats parties jusqu'au moment où l'Etat nouvellement indépendant donne un préavis par lequel il met fin aux effets dudit traité en ce qui le concerne », appelle peut-être une réserve mentale, car, dans ce cas, on ne peut pas dire que le traité demeure en vigueur *du fait de* la volonté exprimée par l'Etat nouvellement indépendant. Mais une telle réserve est insignifiante en comparaison des énormes avantages qui découlent, pour les Etats nouvellement indépendants, de leur participation automatique et provisoire aux traités de caractère universel. En effet, si les effets du traité sont interrompus pendant la période comprise entre la date de la succession d'Etats et la date de la notification de succession, l'Etat nouvellement indépendant n'a pas, pendant cette période, d'obligations à l'égard des autres parties au traité, mais celles-ci sont également libérées de toute obligation à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant. Une telle interruption ne servirait donc ni les intérêts des Etats nouvellement indépendants, ni ceux de la communauté internationale en général.

[2] Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, p. 31 et suiv.

5. La règle énoncée à l'article 16 *bis* découle de la pratique suivie par le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies en tant que dépositaire de nombreux traités de caractère universel, ainsi que de la pratique suivie par d'autres dépositaires de traités de ce genre, qui n'ont cessé de considérer un Etat nouvellement indépendant comme partie à un traité multilatéral à partir de son accession à l'indépendance. Ainsi, dans une lettre adressée le 16 avril 1974 au Président de la Commission du droit international, le Comité international de la Croix-Rouge a déclaré qu'aucun Etat, à la connaissance du CICR, n'a jamais prétendu qu'il était délié de toute obligation à l'égard des Conventions de Genève par son accession à l'indépendance. Une telle pratique n'a pas créé de difficultés pour les Etats nouvellement indépendants.

6. On peut se demander si les dispositions de l'article 16 *bis* sont conformes au principe de la « table rase ». M. Snegirev pense que oui, dans la mesure où les Etats nouvellement indépendants conservent une possibilité de choix et où leur liberté d'action n'est pas mise en cause.

7. L'article 16 *bis* étant consacré aux traités de caractère universel, la délégation soviétique juge nécessaire de définir l'expression « traité de caractère universel » à l'article 2. La définition qu'elle propose reproduit le texte du premier alinéa du préambule de la Déclaration sur la participation universelle à la Convention de Vienne sur le droit des traités[3], qui fait partie intégrante de l'Acte final de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités et qui a déjà été adoptée par un grand nombre d'Etats.

8. En conclusion, la délégation soviétique espère que sa proposition sera favorablement accueillie par la Conférence. Elle est prête à collaborer avec d'autres délégations pour trouver une formule acceptable pour tous.

9. Mme SAPIEJA-ZYDZIK (Pologne) dit que son gouvernement a toujours considéré que les traités multilatéraux de caractère général devaient s'appliquer au plus grand nombre d'Etats possible et que l'accès à ces traités devait être aussi facile que possible. Au cours des débats de l'Assemblée générale sur le projet d'articles établi par la Commission du droit international, un certain nombre de délégations ont fait observer que l'application ininterrompue des traités appartenant à cette catégorie — par exemple, des conventions de Genève de 1949 sur la protection des victimes de la guerre — serait avantageuse pour les pays nouvellement indépendants. C'est dans ce contexte que la délégation polonaise considère les deux amendements présentés à propos de l'article 16.

10. Le but de la proposition de l'Union soviétique est de faire en sorte que les règles coutumières universelles du droit international, telles qu'elles sont énoncées dans les traités multilatéraux de caractère général, survivent à tous les changements de souveraineté et continuent de lier tous les Etats, les Etats nouvellement indépendants comme les autres. La délégation polonaise appuie donc la proposition d'article nouveau 16 *bis* ainsi que tous les amendements qui pourront en résulter. A son avis, les pro-

[3] *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 307.

blèmes pratiques que peut poser l'application continue des traités multilatéraux de caractère général, proposée dans l'amendement soviétique, peuvent être aisément résolus si le dépositaire d'un traité de ce genre notifie à l'Etat nouvellement indépendant que l'application dudit traité a été étendue au territoire sur lequel porte la succession d'Etats. La délégation polonaise se propose de revenir sur cette question lorsque la Commission examinera l'article nouveau 22 *bis* proposé dans le document A/CONF.80/C.1/L.28.

11. M. MBACKÉ (Sénégal) estime que l'article 16, qui repose sur le principe de la continuité, facilite l'accession d'un Etat nouvellement indépendant à un traité multilatéral qui, à la date de la succession d'Etats, était en vigueur à l'égard de son territoire. Les paragraphes 2 et 3 apportent certaines restrictions fort compréhensibles au principe énoncé au paragraphe 1, car il peut paraître insensé d'imposer à l'Etat successeur et aux autres Etats parties un traitement incompatible avec le but et l'objet du traité ou de modifier radicalement les conditions d'exécution du traité du fait de l'intégration de l'Etat successeur. Une autre restriction vient s'ajouter à ces deux exceptions si l'on considère les dispositions de l'article 4 relatif aux traités constitutifs d'organisations internationales et aux traités adoptés au sein d'une organisation internationale, selon lequel les dispositions de ces traités relatives à l'admission d'un nouvel Etat membre ont le pas sur les procédures prévues par la présente convention.

12. En dépit de son utilité pratique, l'article 16 a donc un champ d'application relativement limité. La délégation sénégalaise l'approuve, toutefois, sous sa forme actuelle, car les limites qu'il s'est données lui paraissent inévitables. Elle voudrait néanmoins appeler l'attention des membres de la Commission sur certaines considérations d'ordre rédactionnel. L'expression « en vigueur à l'égard du territoire », qui figure au paragraphe 1 de l'article 16 et dans d'autres articles du projet, lui semble personnaliser la notion de territoire, car, à son sens, un traité est en vigueur *à l'égard* d'une personne de droit international ou de quelque autre entité ayant une personnalité morale *sur* le territoire d'un Etat. Elle propose donc de remplacer les mots « en vigueur à l'égard du territoire » par « applicable au territoire ». Elle propose également de remplacer, au paragraphe 3, les mots « ainsi que de » par « ou en raison de ».

13. L'amendement des Pays-Bas et la proposition de l'Union soviétique viennent encore ajouter aux exceptions déjà importantes qui figurent à l'article 16. Leur but est sans doute louable, car ils tendent à assurer une participation accrue des Etats nouvellement indépendants aux traités multilatéraux de caractère universel. Le représentant du Sénégal se demande, toutefois, si ces amendements ne risquent pas d'affaiblir encore l'article 16 et de porter atteinte à son application pratique en introduisant trop d'exceptions au principe qui y est énoncé.

14. A son avis, l'amendement des Pays-Bas et la proposition soviétique constituent deux exceptions complémentaires. En effet, le premier porte sur les traités multilatéraux ouverts à la participation universelle, qu'il définit comme des accords internationaux ouverts « au moins à la participation de tous les Etats membres de l'ONU » — appliquant ainsi un critère d'ordre procédural —, alors que le second vise les traités de caractère universel, qu'il définit comme des traités multilatéraux « portant sur la codification et le développement progressif du droit international ou dont l'objet et le but intéressent la communauté internationale dans son ensemble » — appliquant ainsi un critère de fond. Le représentant du Sénégal estime que l'article 4 limite beaucoup la portée de ces deux amendements. Il estime également que l'amendement des Pays-Bas, en introduisant la notion de présomption de consentement, introduit un risque, car l'Etat nouvellement indépendant n'est pas toujours au courant des traités qui l'engagent au moment de son accession à l'indépendance. Ces traités peuvent avoir un caractère purement politique ou contenir des réserves que l'Etat prédécesseur a faites dans son intérêt exclusif et qui seraient opposables à l'Etat successeur. La présomption de consentement, qui peut porter sur un laps de temps relativement long, peut donc réserver des surprises à l'Etat nouvellement indépendant avant qu'il ne se ravise.

15. La proposition soviétique a l'avantage d'être plus précise, car elle définit la notion de traité de caractère universel dans des termes nouveaux, et de prévoir une période d'application provisoire avant l'adhésion définitive d'un Etat nouvellement indépendant. C'est pourquoi le représentant du Sénégal pencherait en faveur de la proposition soviétique s'il devait choisir entre elle et l'amendement des Pays-Bas.

16. M. MUDHO (Kenya) juge l'article 16 satisfaisant sous sa forme actuelle. Il tient à appeler l'attention des membres de la Commission sur le lien étroit qui unit cet article à l'article 15, qu'elle a déjà adopté, et à la mettre en garde contre tout amendement qui irait à l'encontre du principe de la « table rase » énoncé à l'article 15. Il est favorable à l'amendement des Pays-Bas, qui établit une présomption, non pas en faveur de la continuation des traités multilatéraux de caractère universel — ce qui serait contraire au principe de la « table rase » — mais en faveur du désir de l'Etat nouvellement indépendant de voir ces traités rester en vigueur à l'égard de son territoire jusqu'à ce qu'il puisse se prononcer sur leur maintien. Il propose toutefois de remplacer, à l'alinéa *a* du nouveau paragraphe 4 proposé par les Pays-Bas, les mots « sera donc applicable » par les mots « sera donc présumé applicable », afin de respecter le principe de la « table rase ».

17. Le représentant du Kenya trouve la proposition soviétique plus difficile à accepter, car cet amendement nie complètement le principe de la « table rase », énoncé à l'article 15, en ce qui concerne les traités de caractère universel et donne l'impression que ces traités ne comportent que des avantages pour les Etats nouvellement indépendants, alors que tout traité, quel qu'il soit, confère à la fois des droits et des obligations. Le représentant de l'Union soviétique a dit que sa proposition était destinée à combler une lacune du projet, l'article 22 relatif aux effets de notification de succession prévoyant que l'application d'un traité « est considérée comme suspendue entre l'Etat nouvellement indépendant et les autres parties au traité jusqu'à la date à laquelle la notification de succession est faite ». Mais il est inconcevable que l'Etat

successeur attende des années pour manifester sa volonté de devenir partie à un traité qui lui procurerait des avantages considérables. En outre, comme la Commission du droit international l'a indiqué au paragraphe 3 de son commentaire de l'article 16, la pratique suivie par le Secrétaire général de l'ONU consiste à adresser à tout Etat nouvellement indépendant « une lettre l'invitant à préciser s'il se considère ou non comme étant lié par les traités » conclus par l'Etat prédécesseur à l'égard de son territoire. La Commission du droit international précise que « cette lettre est envoyée dans tous les cas — aussi bien lorsque l'Etat nouvellement indépendant a conclu un accord de dévolution ou a fait une déclaration unilatérale d'application provisoire que lorsqu'il n'a donné aucune indication concernant sa position à l'égard des traités auxquels son prédécesseur était partie » (A/CONF. 80/4, p. 59).

18. Le représentant de l'Union soviétique a dit également que l'article 16 *bis* laissait à l'Etat nouvellement indépendant la liberté de choix. Alors que l'article 16 reconnaît à l'Etat nouvellement indépendant le droit de devenir partie au traité par une notification de succession, l'article 16 *bis* lui reconnaît, au contraire, le droit de mettre fin, par un préavis, aux effets du traité en ce qui le concerne. Mais on peut se demander ce qu'il advient, dans la deuxième hypothèse, si l'Etat nouvellement indépendant ne notifie ni sa volonté d'adhérer au traité, ni sa volonté d'y mettre fin. Si aucune notification n'est faite dans un sens ou dans l'autre, le traité est-il présumé rester provisoirement en vigueur pour l'Etat nouvellement indépendant, comme semble l'indiquer le paragraphe 1 de l'article 16 *bis* ? Pour toutes ces raisons, le représentant du Kenya ne peut appuyer, sous sa forme actuelle, la proposition de l'Union soviétique.

19. M. TABIBI (Afghanistan) déclare que l'article 16 est utile non seulement aux Etats nouvellement indépendants, mais aussi à la communauté internationale pour assurer le respect et le maintien de l'ordre. L'article 15, que la Commission a adopté à titre provisoire, consacre le principe de la « table rase », c'est-à-dire l'idée qu'un Etat nouvellement indépendant naît libre de tout engagement que l'Etat prédécesseur aurait pu contracter en vertu d'accords bilatéraux ou multilatéraux, de caractère restreint ou universel. Mais l'Etat nouvellement indépendant doit aussi compter avec les exigences de la communauté internationale dont il est membre et au sein de laquelle il est appelé à jouer un rôle; c'est pourquoi l'article 16 exige des Etats nouvellement indépendants qu'ils participent aux traités multilatéraux. Il existe trois catégories de traités : les traités bilatéraux, dont le maintien en vigueur est soumis à l'assentiment de l'autre partie; les traités multilatéraux de caractère restreint, pour lesquels la participation des Etats nouvellement indépendants dépend dans chaque cas des buts et objectifs du traité et de l'assentiment des autres parties intéressées; enfin, des traités multilatéraux de caractère universel ou traités normatifs. Ces derniers, tels que les conventions relatives aux droits de l'homme ou les conventions sur les relations diplomatiques et consulaires, créent des règles de *jus cogens* que doivent respecter les membres de la communauté internationale. L'exception à la règle de la « table rase » tire par conséquent son origine de l'intérêt qu'il y a pour la communauté internationale à maintenir certains traités en vigueur. Contrairement à ce qui se passe dans le cas des deux premières catégories de traités, pour les traités de caractère universel il ne s'agit pas d'une simple option offerte aux Etats nouvellement indépendants; ces derniers n'ont pas d'autre choix que d'y participer, dans l'intérêt de la communauté internationale. C'est dans cet esprit que la délégation afghane appuie l'article 16.

20. M. MUPENDA (Zaïre), expliquant tout d'abord l'interprétation que sa délégation donne du principe de la « table rase », se félicite des efforts faits par la Commission du droit international pour concilier ce principe avec celui de la continuité. Le principe de la « table rase » dérive naturellement du principe de l'autodétermination, en vertu duquel un Etat successeur a le droit souverain de refuser d'être lié par un traité conclu par l'Etat prédécesseur. Mais comme l'Etat successeur ne devrait pas être privé automatiquement des avantages éventuels d'un traité conclu avant son accession à l'indépendance, ni être considéré comme automatiquement lié par un tel traité sous prétexte de la règle *pacta sunt servanda*, la délégation zaïroise estime que l'Etat successeur devrait être libre de décider quels sont les traités qu'il appliquera et quels sont ceux qu'il dénoncera.

21. A la lumière de ces considérations, la délégation zaïroise pense que l'amendement néerlandais et la proposition soviétique poursuivent un même objectif, c'est-à-dire qu'ils cherchent à combler un vide juridique. A son grand regret, elle ne pourra pas appuyer l'amendement soviétique, qui remet en cause le principe de la « table rase » et celui de l'autodétermination, que tous les membres de la Commission ont défendus jusqu'ici. En effet, tenu de participer aux traités de caractère universel, l'Etat nouvellement indépendant serait mis devant le fait accompli alors que la tendance qui s'est manifestée à la Commission va dans le sens de la protection de l'Etat nouvellement indépendant, qui doit pouvoir décider souverainement de son avenir.

22. L'amendement néerlandais est plus constructif car il est moins contraignant pour l'Etat nouvellement indépendant; et la délégation zaïroise pourrait l'appuyer, sous réserve de certaines précisions d'ordre rédactionnel.

23. M. RITTER (Suisse) dit que sa délégation se joint à toutes celles qui accueillent avec satisfaction les efforts déployés pour assurer l'application des instruments conclus dans l'intérêt de l'humanité tout entière et rappelle que la Suisse a toujours collaboré aux tâches d'intérêt général, telles que le développement progressif du droit international ou du droit humanitaire. A partir du moment où l'on convient de la nécessité de maintenir en vigueur ces instruments, se pose la question du choix des moyens. Deux considérations, l'une de principe, et l'autre d'ordre pratique, entrent en jeu. Premièrement, il convient de respecter le principe de la « table rase » qui est non seulement l'expression du principe de l'autodétermination, mais aussi, et c'est là une raison plus impérieuse, la conséquence logique de la règle *res inter alios acta*. Deuxièmement, comme les Etats plusieurs fois centenaires ont besoin d'un délai de deux ans au moins pour procéder aux formalités préalables à la ratification

d'un instrument d'intérêt général, on ne saurait envisager d'imposer à un Etat nouvellement indépendant qui se trouve confronté à des problèmes multiples la tâche de passer en revue tous les traités conclus par l'Etat prédécesseur et intéressant son territoire. Si on ne peut décider purement et simplement qu'un traité demeurera en vigueur, on peut en revanche introduire une présomption, comme la délégation néerlandaise le fait dans son amendement, qui respecte ainsi la volonté et la liberté de choix de l'Etat successeur. A ce sujet, le représentant du Kenya a fort bien résumé les motifs qui ont inspiré la délégation néerlandaise et a eu raison de proposer de modifier l'alinéa *a* du paragraphe qu'elle propose d'ajouter à l'article 16 pour préciser qu'« un tel traité sera donc présumé applicable ». La délégation néerlandaise propose le système le plus simple et réduit au minimum les obligations de l'Etat nouvellement indépendant. C'est pourquoi la délégation suisse préfère l'amendement néerlandais à la proposition soviétique.

24. Mme BOKOR-SZEGÖ (Hongrie) fait observer que la notion de traité de caractère universel apparaît tant dans la proposition soviétique où cette expression figure textuellement que dans l'amendement néerlandais qui évoque les traités multilatéraux ouverts à la participation universelle. Se référant à la pratique des Etats, elle souligne que, lors des dernières conférences tenues sous les auspices de l'ONU, et au sein même de la Cour internationale de Justice, il a souvent été fait allusion aux traités de caractère universel et qu'il existe un nombre considérable d'études sur le rôle et les fonctions de ces instruments. A son avis, ces traités peuvent être classés sous trois grandes rubriques : les traités en rapport étroit avec le maintien de la paix et de la sécurité internationales, les traités de codification et de développement progressif du droit international et les traités visant à assurer la protection des droits de l'homme.

25. En ce qui concerne plus précisément le projet d'article à l'examen, Mme Bokor-Szegö dit que sa délégation appuie pleinement le principe de la « table rase » qui découle du principe de l'autodétermination, mais constate qu'il se dégage de l'examen de la pratique des Etats une règle coutumière en faveur du maintien en vigueur des traités de caractère universel. Il faut donc être conscient du fait que les Etats nouvellement indépendants et la communauté internationale dans son ensemble ont un intérêt commun à assurer la continuité des traités qui sont l'expression même de leurs intérêts. Mme Bokor-Szegö conclut en déclarant que, par rapport à l'amendement néerlandais, la proposition soviétique présente deux avantages : elle ne limite pas le nombre des États habilités à devenir parties à un traité de caractère universel et elle reprend une terminologie déjà connue.

26. Mme THAKORE (Inde) dit que, tel qu'il est libellé actuellement, l'article 16, qui codifie une pratique existante en conférant à un Etat nouvellement indépendant la faculté de devenir partie à un traité multilatéral en vertu du lien juridique créé par l'Etat prédécesseur entre le territoire qui fait l'objet de la succession et le traité, ne pose pas de problème à sa délégation. L'amendement néerlandais et la proposition soviétique découlent de considérations d'ordre pratique, et cherchent à assurer qu'un certain type de traités reste provisoirement en vigueur pour un Etat nouvellement indépendant jusqu'à ce que celui-ci ait signifié qu'il le dénonce. Alors que l'amendement néerlandais définit le traité considéré comme « tout traité unilatéral ouvert à la participation universelle », la proposition soviétique le définit comme « un traité multilatéral qui porte sur la codification et le développement progressif du droit international ou dont l'objet et le but intéressent la communauté internationale dans son ensemble ».

27. Tout en reconnaissant la valeur de l'idée qui est à la base de l'alinéa *a* du paragraphe 4 que l'amendement néerlandais propose d'ajouter à l'article 16, la délégation indienne pense qu'il ne suffit pas de présumer que l'Etat nouvellement indépendant est désireux de devenir partie à un traité multilatéral. L'Etat nouvellement indépendant doit manifester sa volonté d'une façon ou d'une autre. De plus, le membre de phrase « sera présumé vouloir être partie » n'est pas satisfaisant du point de vue juridique et le Comité de rédaction pourrait peut-être se pencher sur cette question. En outre, il faudrait préciser que les traités visés dans cette disposition sont d'intérêt général.

28. Passant à la proposition soviétique, Mme Thakore la juge plus satisfaisante que la proposition initiale faite à ce sujet au sein de la Commission du droit international, mais dit qu'à l'instar de l'amendement néerlandais elle ne prévoit malheureusement pas la possibilité pour l'Etat nouvellement indépendant de manifester sa volonté. Bien qu'il soit peut-être vrai qu'un Etat nouvellement indépendant juge acceptables la plupart des traités dont il est question, il faudrait cependant tenir compte des cas, aussi rares soient-ils, où il ne souhaite pas maintenir un traité en vigueur, fût-ce à titre provisoire. Pourquoi en effet devrait-il attendre plusieurs mois pour se libérer des dispositions d'un tel traité ? Il est indispensable de prévoir une clause de sauvegarde à cet égard. En ce qui concerne la définition de l'expression « traité de caractère universel », la délégation indienne estime que la proposition soviétique introduit un élément utile en précisant qu'il s'agit d'un instrument portant sur « la codification et le développement progressif du droit international ou dont l'objet et le but intéressent la communauté internationale dans son ensemble »; elle préfère cette expression aux termes « traité multilatéral ouvert à la participation universelle », qui excluraient des conventions d'intérêt général adoptées sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, telles que les conventions sur les relations diplomatiques et consulaires.

29. En conclusion, si la Commission décide d'adopter l'article 16 en tenant compte des propositions soviétique et néerlandaise, elle devrait donner à l'Etat nouvellement indépendant la faculté de manifester sa volonté au lieu de prévoir qu'il sera automatiquement lié par les traités de caractère universel. La représentante de l'Inde appelle à ce sujet l'attention des membres de la Commission sur le paragraphe 8 du commentaire de l'article 15, où la Commission du droit international a exprimé un point de vue similaire. La Commission devrait en outre demander au Comité de rédaction d'élaborer une définition plus détaillée des termes « traité de caractère universel » à partir de la proposition soviétique.

30. M. SETTE CÂMARA (Brésil) est pour le maintien de l'article 16 mis au point par la Commission du droit international.

31. L'article 16 *bis* proposé par l'Union soviétique tient compte des problèmes que posent les traités normatifs, lesquels pourraient entraîner, de l'avis de plusieurs gouvernements, des exceptions à l'application de la règle de la « table rase ». Les Etats nouvellement indépendants seraient alors automatiquement liés par ces traités. Le droit de se délier remplacerait alors le droit de se lier, qui est à la base de l'article 16. La solution de la Commission du droit international a le mérite d'être conforme au principe fondamental de la « table rase », tout en donnant à l'Etat nouvellement indépendant la possibilité de notifier sa succession à un traité. Ainsi est préservé le droit de se prononcer librement. La solution contraire que propose l'Union soviétique soulèverait diverses difficultés. Tout d'abord, la notion de traité de caractère universel, comme celle de traité normatif, est assez vague. Même les gouvernements qui ont fait la proposition n'ont pu se mettre d'accord sur une définition. Il s'agit, pour certains, des traités portant sur la codification du droit international, pour d'autres, des traités relatifs à des questions intéressant la communauté internationale dans son ensemble, et, pour d'autres encore, des traités approuvés par la grande majorité des Etats Membres de l'ONU. La définition proposée par l'Union soviétique à l'article 16 *bis* est reprise du préambule de la Déclaration sur la participation universelle à la Convention de Vienne sur le droit des traités. Bien qu'elle constitue un progrès sur d'autres définitions, elle est néanmoins rédigée en termes abstraits. Son libellé convient peut-être à une disposition de l'acte final d'une conférence internationale, mais non pas à un article de convention.

32. Le principal argument qu'on peut invoquer contre l'article 16 *bis* est qu'aucun Etat ne peut être considéré comme automatiquement lié par des traités de caractère universel, aussi sacré que soit leur but. Tout membre de la communauté internationale peut choisir d'être lié ou non par un traité de ce genre. Bien que la solution consacrée à l'article 16 *bis* prévoie la faculté de se délier, elle mettrait sans raison l'Etat nouvellement indépendant dans la situation difficile de devoir prendre rapidement une décision sur sa participation à des traités, sans disposer d'un délai de réflexion suffisant. Comme il ressort d'une note explicative reproduite dans le rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa vingt-sixième session (A/CONF.80/4, p. 13, note 57), les traités rentrant dans une définition aussi vague se comptent par dizaines, voire par centaines. Si l'article 16 *bis* était adopté, les Etats nouvellement indépendants n'accéderaient donc pas à la vie internationale avec la liberté d'action qu'implique la règle de la « table rase », mais avec de lourds engagements conventionnels pris sans qu'ils aient été consultés. A ce propos, le représentant du Brésil fait observer que bien des membres fondateurs de l'ONU ne sont pas parties à certains traités de caractère universel énumérés dans la note explicative en question. Il se demande alors comment on pourrait obliger un Etat successeur à y participer automatiquement.

33. A l'article 16, la Commission du droit international a adopté une position prudente. En effet, on ne saurait valablement s'écarter de la règle fondamentale de l'article 15 en faisant des distinctions entre les traités, ce dont la Conférence de Vienne sur le droit des traités s'est du reste abstenue.

34. Les raisons qui font hésiter la délégation brésilienne à appuyer l'article 16 *bis* l'obligent à se déclarer opposée à l'amendement des Pays-Bas. Bien que cet amendement soit libellé en des termes plus prudents, la présomption selon laquelle « un Etat nouvellement indépendant sera présumé vouloir être partie à tout traité multilatéral ouvert à la participation universelle » impliquerait aussi le droit de se délier, ce qui n'est pas conforme à la règle de la « table rase ». C'est pourquoi la délégation brésilienne accorde sa préférence à l'article 16 dans la rédaction que lui a donnée la Commission du droit international.

35. M. SAMADIKUN (Indonésie) dit que sa délégation est plus convaincue que jamais que le principe de la « table rase », qui est conforme au principe de l'autodétermination consacré dans la Charte des Nations Unies, doit sous-tendre l'article à l'examen. Il n'est que logique et juste que l'Etat nouvellement indépendant, c'est-à-dire un Etat souverain, n'ait pas automatiquement l'obligation de maintenir en vigueur des traités conclus par l'Etat prédécesseur et applicables à son territoire. En effet, au moment de la conclusion de ces traités, l'Etat successeur n'a pas pu donner son consentement.

36. En conséquence, la délégation indonésienne estime que l'article 16 est en principe acceptable et elle ne voit pas de raison pour modifier ou supprimer cette disposition. L'amendement des Pays-Bas tend à préciser le contenu de l'article 16 sans y porter atteinte. Il pourrait par conséquent être renvoyé au Comité de rédaction. Quant au nouvel article proposé par l'Union soviétique, la délégation indonésienne se réserve le droit d'y revenir ultérieurement.

37. M. KATEKA (République-Unie de Tanzanie) est en faveur du maintien de l'article 16, pour les raisons exposées par le représentant du Brésil. Toute adjonction à cette disposition porterait atteinte au principe de la « table rase », tel qu'il est énoncé à l'article 15. Comme exceptions à ce principe, la délégation tanzanienne n'accepte que celle de l'article 11 et, encore qu'à contre-cœur, celle de l'article 12. En ce qui concerne les traités multilatéraux, on ne saurait présumer qu'ils sont maintenus en vigueur à l'égard des Etats nouvellement indépendants. Il faut présumer au contraire que ces Etats en sont déliés.

38. Il semble que les auteurs des propositions à l'examen se soient préoccupés d'un faux problème. A la lecture du projet d'article 22, on constate que la notification visée à l'article 16 produit ses effets à compter de la date de la succession d'Etats, quelle que soit la date à laquelle la notification est faite. Il ressort d'ailleurs du passage du paragraphe 2 du commentaire de l'article 22, qui concerne la pratique suivie par le Secrétaire général de l'ONU en tant que dépositaire de traités et par d'autres dépositaires, que les délais d'attente ne sont pas considérés comme s'appliquant aux notifications de succession (A/CONF.80/4, p. 78). En pratique, il ne se pose donc aucun problème justifiant l'amendement des Pays-Bas et le

nouvel article proposé par l'Union soviétique. Le Secrétaire général a l'habitude d'envoyer à tout Etat nouvellement indépendant une lettre dans laquelle il lui demande de prendre position sur les traités multilatéraux dont il est le dépositaire. Les effets de la réponse rétroagissent à la date de la succession, sans que se pose aucun des problèmes que semblent redouter les délégations de l'Union soviétique et des Pays-Bas.

39. La notion de « traité de caractère universel », qui figure à l'article 16 *bis* proposé par l'Union soviétique, est une notion vague qui engendrerait des problèmes. La délégation tanzanienne accepte la notion de « traité multilatéral général » mais elle estime qu'il n'existe pas de traités de caractère universel.

40. L'article proposé par la délégation soviétique dispose aussi que les réserves à un traité formulées par l'Etat successeur seraient provisoirement valables à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant. Pareille disposition constituerait une grave atteinte à la souveraineté de l'Etat successeur. A ce propos, M. Kateka établit une analogie entre l'hypothèse à l'étude et le cas visé au paragraphe 2 de l'article 23 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, et il en déduit que l'Etat nouvellement indépendant devrait se considérer comme libéré de toute réserve formulée par l'Etat prédécesseur.

41. Pour ce qui est de la faculté que le projet confère à l'Etat nouvellement indépendant de se délier des traités multilatéraux, M. Kateka fait observer que des difficultés pourraient surgir si cet Etat dénonçait un traité multilatéral après une longue période d'application provisoire. Certains Etats parties à ce traité pourraient prétendre que l'Etat nouvellement indépendant a laissé s'écouler une période d'application provisoire raisonnablement longue et qu'il est par conséquent lié par ledit traité. Il pourrait alors y avoir contradiction entre les dispositions de la future convention et les clauses finales du traité en question.

42. En conclusion, le représentant de la République-Unie de Tanzanie déclare qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable de donner suite aux propositions de l'Union soviétique et des Pays-Bas.

43. M. MARESCA (Italie) dit que la question à l'étude peut être envisagée d'un point de vue juridique ou d'un point de vue pratique.

44. D'un point de vue purement juridique, il est un peu déroutant de constater que le principe de la « table rase » a tendance à être élevé au rang de dogme unique et fondamental en matière de succession d'Etats. Il ne faut pas oublier que le sujet à l'examen concerne les effets juridiques des successions d'Etats et que ces effets peuvent être négatifs, dans la mesure où s'applique la règle de la « table rase », ou positifs, dans la mesure où l'Etat successeur jouit de certains droits. En ce qui concerne les traités multilatéraux, l'article 16 dispose que l'Etat successeur a le droit de devenir partie à tout traité de ce genre. C'est un effet de la succession, qui est indépendant à la fois des clauses finales du traité auquel l'Etat nouvellement indépendant entend devenir partie, et de la volonté des autres parties à ce traité. C'est par un acte de volonté unilatéral que le nouvel Etat devient partie au traité. L'article 16 prévoit une exception pour les traités restreints, y compris les traités conclus au sein d'organisations internationales.

45. La procédure de notification prévue à l'article 16 oblige à considérer aussi cette disposition d'un point de vue pratique. A ce propos, le représentant de l'Italie souligne qu'il est extrêmement difficile, pour le service des traités d'un ministère des affaires étrangères comme celui de son pays, de se conformer toujours à temps aux formalités à accomplir. Cette difficulté ne peut être qu'accrue pour un Etat qui vient de voir le jour. Dès lors, va-t-on imposer aux Etats nouvellement indépendants une procédure de notification qui exigerait beaucoup de travail de leur part ? C'est pour remédier à cet inconvénient que la délégation de l'Union soviétique et celle des Pays-Bas ont fait leurs intéressantes suggestions.

46. La technique juridique connaît deux expédients possibles : la présomption et le maintien en vigueur. L'amendement des Pays-Bas fait habilement appel à une présomption, qui n'est cependant pas une présomption absolue. Quant à l'article proposé par l'Union soviétique, il repose non seulement sur une présomption mais aussi sur le maintien en vigueur provisoire des traités. A ce sujet, M. Maresca rappelle que la Convention de Vienne sur le droit des traités contient une disposition sur l'application provisoire d'un traité et qu'on peut donc fort bien concevoir le maintien en vigueur provisoire d'un traité.

47. La difficulté que ces deux expédients soulèvent pour la délégation italienne réside dans la définition des traités auxquels ils s'appliquent. Bien que la proposition des Pays-Bas se réfère à « tout traité multilatéral ouvert à la participation universelle » et celle de l'Union soviétique à « tout traité de caractère universel », ces deux formules sont finalement semblables. La deuxième est définie par l'Union soviétique conformément à la subtile « formule de Vienne » mise au point par la Conférence sur le droit des traités. Mais il est difficile de définir ainsi un traité indépendamment de ses clauses finales. Les exemples de traités de caractère universel fournis par la représentante de la Hongrie n'ont fait que renforcer M. Maresca dans ses doutes. S'il est manifeste que la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques[4] est d'un intérêt universel, il devrait nécessairement en aller de même de la Convention de Vienne sur les relations consulaires[5]. Certains traités internationaux tels que les conventions humanitaires intéressent sans conteste la communauté internationale dans son ensemble, mais le caractère universel d'autres conventions, notamment celles qui concernent la non-prolifération des armes nucléaires, a été mis en doute par certaines chancelleries. Du point de vue des exigences diplomatiques, les définitions proposées laissent donc subsister certaines incertitudes.

La séance est levée à 13 h 10.

[4] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 500, p. 97.

[5] *Ibid.*, vol. 596, p. 261.