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.25

25e 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

25e SÉANCE

Vendredi 22 avril 1977, à 15 h 40

Président : M. RIAD (Egypte)

En l'absence du Président, M. Ritter (Suisse), vice-président, prend la présidence.

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

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

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

1. M. MIRCEA (Roumanie) dit que, s'il ne vise pas à remettre en question le principe de la « table rase », le projet d'article 16 est une disposition de procédure tendant à permettre aux Etats nouvellement indépendants de devenir parties à une certaine catégorie de traités par la procédure simplifiée de notification de succession. Cela étant, on voit mal l'intérêt du paragraphe 2 qui, comme le représentant du Sénégal l'a fait observer [2], semble ajouter une nouvelle limitation au droit des Etats de décider à leur gré de devenir ou non parties à un traité. Si le traité était applicable au territoire avant la succession, comment cette application peut-elle ultérieurement devenir incompatible avec l'objet et le but du traité, à moins que l'Etat prédécesseur ou les autres parties au traité n'aient au départ agi de mauvaise foi ?

2. Au paragraphe 3 de l'article 16, il conviendrait de préciser que tous les éléments en cause, à savoir le nombre des Etats, les termes du traité ainsi que son objet et son but, doivent être considérés ensemble.

3. M. Mircea félicite les auteurs des propositions soumises à la Commission, dont les textes sont compatibles avec l'actuel projet d'article 16 et comblent les lacunes laissées par la Commission du droit international, laquelle n'a pas prévu de dispositions à appliquer dans l'intervalle entre la date de la succession et le moment où l'Etat successeur fait connaître son intention d'accepter un traité multilatéral ou d'y mettre fin.

4. La présomption prévue dans l'amendement des Pays-Bas (A/CONF.80/C.1/L.35) a de sérieuses conséquences juridiques pour l'Etat nouvellement indépendant : en vertu de la dernière disposition de l'alinéa *b* du paragraphe 4 proposé, ledit Etat peut perdre son droit de cesser d'être partie à un traité. La définition proposée pour l'expression « traité multilatéral ouvert à la participation universelle » peut être acceptée, mais elle ne couvrira pas tous les cas; ainsi, les traités de caractère universel qui ne sont pas conclus dans le cadre des Nations Unies ne contiennent pas de clause sur la participation des Etats Membres de l'ONU.

5. Dans sa proposition tendant à ajouter un article 16 *bis* (A/CONF.80/C.1/L.22), l'Union soviétique se place sous un angle juridique différent et se fonde sur des notions, comme l'application provisoire et la suspension, qui sont déjà utilisées dans le texte de la Commission du droit international. La définition proposée pour l'expression « traité de caractère universel » est plus complète que celle des Pays-Bas, car elle englobe les traités dont l'objet et le but « intéressent la communauté internationale dans son ensemble ». Cette disposition donne à penser que les Etats nouvellement indépendants participeront plus largement aux traités auxquels tous les Etats peuvent devenir partie en raison de leur objet et de leurs dispositions.

6. M. Mircea appuiera toute proposition tendant à modifier le texte actuel de l'article 16 dans le sens indiqué.

7. M. SHAHABUDDEEN (Guyane) dit que, lorsqu'il a présenté sa proposition tendant à ajouter un nouvel article 16 *bis*, le représentant de l'Union soviétique a déclaré que le texte du nouvel article était compatible avec le principe de la « table rase » [3] puisqu'un traité ne sera applicable au départ qu'à titre provisoire et l'Etat nouvellement indépendant sera libre de s'en dégager en donnant un préavis. Mais ces dispositions ne remplacent aucunement la nécessité théorique d'obtenir un consentement préalable, car elles interviennent après que le traité a commencé à s'appliquer; l'aspect provisoire concerne simplement la base et la durée de son application. En principe donc, le consentement de l'Etat nouvellement indépendant semblerait nécessaire, comme le montrent les dispositions du projet d'article 26. Pour cette raison, la délégation de la Guyane donne la préférence à l'amendement des Pays-Bas.

8. La proposition du représentant de l'Inde tendant à ce que le consentement de l'Etat nouvellement indépendans soit obligatoire [4] semble s'opposer à celles de l'Union soviétique et des Pays-Bas, qui tiennent compte du fait qu'il est généralement impossible d'obtenir ce consentement à temps pour éviter une interruption dans l'application du traité. Autrement, les dispositions déjà contenues dans le projet d'articles seraient suffisantes.

9. Le représentant de la République-Unie de Tanzanie s'est demandé si les propositions des Pays-Bas et de l'Union soviétique étaient nécessaires [5], étant donné les dispositions du projet d'article 22. Le paragraphe 2 de cet article dispose que l'application du traité est considérée comme suspendue jusqu'à la date à laquelle la notification de succession est faite, sauf dans la mesure où le traité est appliqué à titre provisoire conformément à l'article 26, lequel prévoit le consentement préalable de l'Etat nouvellement indépendant. Comme il s'écoule

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

[2] Voir ci-dessus 24e séance, par. 11.

[3] *Ibid.*, par. 6.

[4] *Ibid.*, par. 27 et 29.

[5] *Ibid.*, par. 37 à 42.

inévitablement un certain délai avant que ce consentement soit donné, il y aura une période d'incertitude dans les relations avec les autres Etats parties et les organisations internationales, que les propositions de l'Union soviétique et des Pays-Bas visent à éliminer.

10. D'après M. NATHAN (Israël), il n'y a rien à redire au projet d'article 16, qui part de l'idée énoncée au paragraphe 2 du commentaire qu'« un Etat nouvellement indépendant dispose d'un *droit* général d'*option* pour être partie à certaines catégories de traités multilatéraux en vertu de sa qualité d'Etat successeur » (A/CONF.80/4, p. 58). Cette idée est abondamment étayée par la pratique récente des Etats.

11. Les propositions des Pays-Bas et de l'Union soviétique ont une certaine identité de but. Toutes deux cherchent à éviter un vide dans les relations d'un Etat nouvellement indépendant découlant de traités, lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux de caractère universel. Ces traités ont manifestement une importance générale pour la communauté internationale tout entière, et il est bon que stabilité et continuité en caractérisent l'application. Néanmoins, certaines difficultés pourraient surgir si l'on applique les dispositions des propositions des Pays-Bas et de l'Union soviétique à la pratique des Etats.

12. Les Etats nouvellement indépendants ne sont pas toujours au courant de tous les traités multilatéraux qui sont devenus applicables à leurs territoires de diverses façons, et encore moins des conséquences financières et autres de leur participation, conséquences qu'ils mettront peut-être un certain temps à déterminer. On ne peut donc pas supposer que les Etats nouvellement indépendants connaissent bien la teneur de ces traités. L'amendement des Pays-Bas tient compte dans une certaine mesure de ces difficultés en ce sens qu'il ne cherche pas à imposer au nouvel Etat l'obligation de participer à un traité multilatéral et lui donne le droit de se dégager en faisant une notification de cessation des effets à condition qu'il n'ait pas invoqué le bénéfice du traité.

13. Dans la proposition de l'Union soviétique, les traités de la catégorie en question sont applicables aux Etats nouvellement indépendants en vertu d'une disposition de caractère obligatoire figurant au paragraphe 1; mais on ne voit pas bien pourquoi le droit de l'Etat de se dégager, plutôt que d'accepter l'application provisoire du traité, n'est pas énoncé en termes aussi nets. En fait, au paragraphe 2 du commentaire relatif à l'article 26, la Commission du droit international a exprimé le point de vue suivant : « L'application provisoire d'un traité multilatéral en tant que tel ne semble guère possible, sauf s'il s'agit d'un traité multilatéral « restreint » et, dans ce cas, seulement avec le consentement de toutes les parties. La raison en est que la participation à un traité multilatéral est régie par ses clauses finales, qui, à de rares exceptions près, n'envisagent pas la possibilité d'une participation à titre provisoire, c'est-à-dire sur une base différente de celle qui vaut pour les parties au traité dans leurs relations entre elles » (*ibid.*, p. 90).

14. Il y a un autre argument qui, en principe, milite en faveur de l'adoption de l'amendement des Pays-Bas. La proposition de l'Union soviétique vise un « traité de caractère universel », tel qu'il est défini au premier alinéa du préambule de la Déclaration sur la participation universelle à la Convention de Vienne sur le droit des traités [6]. Cette définition peut donner lieu à diverses interprétations. Les traités « dont l'objet et le but intéressent la communauté internationale dans son ensemble » peuvent englober la Convention universelle sur le droit d'auteur, les traités concernant les drogues dangereuses, les accords sur les produits de base et autres accords de caractère économique, auxquels de nombreux Etats ne sont toutefois pas devenus parties. Dans la Convention de Vienne sur le droit des traités elle-même, on s'est sagement abstenu de classer les traités de façon précise.

15. M. Nathan désire proposer à l'amendement des Pays-Bas un certain nombre de modifications de forme qui peuvent avoir certaines incidences sur les concepts juridiques dont il s'inspire. En ce qui concerne l'alinéa *a* du paragraphe 4 proposé, M. Nathan ne pense pas que l'on puisse dire qu'un Etat nouvellement indépendant sera présumé « vouloir » être partie à un traité, car on présume plutôt qu'à la date de la succession il est déjà partie au traité en question. Il faut partir de la même hypothèse en ce qui concerne l'extinction du traité prévue à l'alinéa *c*. Les deux phrases devraient donc se lire respectivement comme suit : « Un Etat nouvellement indépendant sera présumé être partie à tout traité multilatéral... » et « Un traité visé à l'alinéa *a* ci-dessus sera censé n'être pas entré en vigueur... ». Il conviendrait aussi de préciser le texte de l'alinéa *a* en ajoutant les mots « à la date de la succession » après les mots « en vigueur », à la troisième ligne, et les mots « à compter de la date de la succession » après le membre de phrase « des autres Etats parties au traité en question » aux cinquième et sixième lignes. Sous réserve de ces modifications, M. Nathan est prêt à appuyer l'amendement néerlandais.

16. M. RANJEVA (Madagascar) dit que la délégation malgache n'a pas d'objection à formuler en ce qui concerne le projet d'article 16, mais que l'application de cette disposition soulèvera des difficultés d'ordre pratique. Cela justifie la présentation des deux amendements qui ne diffèrent pas beaucoup quant au fond. La question doit être examinée non pas sur le plan théorique, mais bien en fonction des problèmes d'ordre pratique.

17. Il existe deux catégories de traités multilatéraux : les traités ordinaires comptant plus de deux parties et les traités universels. Cette distinction est faite au paragraphe 3 de l'article 16, qui mentionne le « nombre restreint des Etats ayant participé à la négociation », sans toutefois préciser quel pourrait être ce nombre. La définition de l'Union soviétique d'un « traité de caractère universel » est intéressante en ce sens qu'elle se rapporte à l'essence et aux fonctions du droit international, mais elle devrait être complétée par la définition des Pays-Bas d'un « traité multilatéral ouvert à la participation universelle », la préférence étant toutefois donnée à la forme que revêt cette définition à l'article 81 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

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

18. A l'extrême rigueur, il est concevable que le principe de la continuité des traités multilatéraux universels puisse être accepté comme une exception au principe de la « table rase » en transposant, *mutatis mutandis*, à l'égard de ces instruments, les principes du droit coutumier, de telle sorte qu'ils soient considérés comme l'expression formelle d'une aspiration à une norme de droit. Cependant, il existe en droit, et notamment en droit international, des limites à cette transposition. Par ailleurs, ces traités ne reflètent pas nécessairement les aspirations universelles ou les aspirations des pays du tiers monde, et il faudrait donc prévoir d'une manière ou d'une autre l'obtention du consentement des Etats à être liés par les traités en question. Sous réserve de l'incorporation d'une définition claire de ce que l'on entend par « traité de caractère universel », la délégation malgache pourrait se résoudre à envisager la proposition de l'URSS. Le principe qui a guidé la Commission du droit international pour rédiger l'article 16 est valable et acceptable en ce qui concerne les traités multilatéraux de caractère régional.

19. Tel qu'il est rédigé, l'article ne mentionne pas l'importante question du délai imparti à l'Etat successeur pour faire savoir s'il participe ou non aux traités. La proposition de l'Union soviétique cherche à combler cette lacune en prévoyant que les traités doivent provisoirement rester en vigueur et en donnant à l'Etat successeur toute latitude en ce qui concerne le moment où il annonce sa décision au sujet d'un traité, mais si tous les traités conclus par l'Etat prédécesseur demeurent applicables, fût-ce provisoirement, il sera impossible à l'Etat successeur de savoir exactement quels sont ses droits et ses obligations. Il ne suffit pas de dire à un Etat nouvellement indépendant qu'il a toute liberté de participer à un accord multilatéral; le dépositaire d'un tel accord — qu'il soit universel ou régional — doit avoir, entre autres obligations, celle d'informer l'Etat nouvellement indépendant des avantages ou inconvénients de cette participation. Il semblerait raisonnable d'exiger d'un Etat nouvellement indépendant qu'il fasse connaître ses intentions en ce qui concerne un traité six mois après avoir reçu ces renseignements.

20. La délégation malgache pense que le paragraphe 3 du projet d'article 16 n'a rien à voir avec la question de la succession d'Etats et est directement lié à celle de l'adhésion aux traités internationaux — problème qui peut être automatiquement résolu en reconnaissant aux Etats successeurs le droit d'adhérer à ces instruments selon une procédure exceptionnelle.

21. M. Ranjeva aimerait que la délégation néerlandaise explique ce qu'elle entend par le membre de phrase « à condition qu'il n'ait pas invoqué le bénéfice dudit traité après la date de la succession d'Etats », à l'alinéa *b* du paragraphe 4 proposé. Le raisonnement logique sur lequel repose la proposition des Pays-Bas est qu'un Etat successeur est lié par un traité et donc, nécessairement, en bénéficie, jusqu'au moment où il envoie une notification de cessation des effets, laquelle peut intervenir au plus tôt à la date de la succession.

22. M. MIKULKA (Tchécoslovaquie) dit que sa délégation a défendu le principe de la « table rase », énoncé à l'article 15, tout au long de la discussion sur les articles à l'étude. Loin d'être contraires à ce principe, les propositions de l'URSS et des Pays-Bas concernant l'article 16 visent à aider l'Etat nouvellement indépendant à prendre position à l'égard des traités multilatéraux de caractère universel, sans qu'une notification de succession à l'égard de ces traités soit nécessaire. Au cours du processus souvent long et complexe de la succession d'Etats, le moment précis où une telle notification de succession serait possible peut être discutable, alors que l'Etat successeur a un intérêt vital à préserver les traités universels sans une interruption temporaire.

23. Des deux propositions, la délégation tchécoslovaque préfère celle de l'URSS, qui s'insère mieux dans le texte actuel de l'article 16 et, contrairement à l'amendement des Pays-Bas, ne fait aucune référence à une « présomption de la volonté de l'Etat », terme quelque peu inhabituel dans une convention internationale. En outre, il n'est que logique de consacrer une disposition distincte à une catégorie de traités multilatéraux d'une importance aussi primordiale que ceux qui visent à promouvoir la paix et la sécurité internationales ou la codification et le développement progressif du droit international. La proposition de l'URSS ne saurait en aucune façon être interprétée comme s'appliquant à tous les traités visés au projet d'article 16, que la délégation tchécoslovaque souhaite voir incorporer dans la convention avec le nouvel article 16 *bis* proposé.

24. M. MEISSNER (République démocratique allemande) fait observer qu'au paragraphe 6 de son commentaire sur l'article 15 la Commission du droit international a souligné, à propos de la corrélation entre le principe de l'autodétermination et le droit relatif à la succession en matière de traités, que l'image de la « table rase » était trompeuse si l'on ne tenait pas compte aussi d'autres principes qui affectent la position de l'Etat nouvellement indépendant à l'égard des traités de son prédécesseur (*ibid.*, p. 55). La délégation de la République démocratique allemande attache une importance capitale au devoir qu'ont les Etats de coopérer les uns avec les autres, conformément à la Charte des Nations Unies, et estime que l'article 16 *bis* proposé est à cet égard en plein accord avec le principe de la « table rase ». A son avis, la proposition de l'URSS prévoit, non pas une exception au principe de la « table rase », mais bien un autre moyen d'appliquer ce principe, grâce au mécanisme de l'option pour la non-participation. Une disposition de ce genre se justifie vu l'importance des traités multilatéraux de caractère universel aux fins de la coopération et de la sécurité internationales et la délégation de la République fédérale d'Allemagne appuie donc son inclusion dans la future convention.

25. Mlle OLOWO (Ouganda) dit que sa délégation ne peut accepter ni la proposition de l'URSS ni celle des Pays-Bas, bien qu'elle comprenne les raisons qui ont motivé leur présentation. La proposition soviétique est incontestablement contraire à la fois au principe de la « table rase » — dont la Commission dans son ensemble est convenue — et au principe du droit des peuples à disposer d'eux mêmes. De plus, en donnant aux Etats nouvellement indépendants la possibilité d'opter en faveur de la non-participation aux traités, elle les oblige à définir dans un laps de temps nécessairement limité leur position

vis-à-vis de dispositions à la formulation desquelles ils n'ont eu aucune part.

26. Dans l'amendement des Pays-Bas, la délégation ougandaise pourrait accepter l'alinéa *a* du nouveau paragraphe 4 proposé, s'il était tenu compte des observations faites par le représentant du Kenya [7]. En revanche, elle ne peut pas accepter les autres alinéas qui, eux aussi, imposent une contrainte à l'Etat nouvellement indépendant en le présument lié par le traité. En conséquence, la délégation ougandaise appuiera le projet d'article 16 sous sa forme actuelle.

27. M. AMLIE (Norvège) fait observer que l'article 16 est le corollaire de l'article 15 en ce sens qu'il donne à l'Etat nouvellement indépendant la possibilité d'accepter des traités, alors qu'aux termes de l'article précédent l'Etat nouvellement indépendant n'est pas lié par les traités du simple fait de la succession d'Etats. Pris ensemble, ces deux articles représentent un mécanisme très harmonieux, que le Gouvernement norvégien approuve sans réserve.

28. Mais ces articles donnent aussi l'impression de ne pas répondre entièrement à l'impératif de la continuité dans les relations internationales, et M. Amlie a donc reçu pour instructions d'adopter une attitude positive à l'égard de toutes les propositions qui viseraient à combler cette lacune apparente dans la future convention. Tel est en fait l'objectif des propositions des Pays-Bas et de l'URSS, qui cherchent à établir un système collatéral, permettant d'assurer la continuité en soustrayant certains traités aux règles normalement applicables dans le cas d'une succession. M. Amlie a étudié ces propositions de très près et est arrivé à la conclusion que leurs auteurs s'étaient engagés sur une voie dangereuse. De plus, après avoir entendu les déclarations faites par d'autres représentants, il se rend compte que le principe de la « table rase », complété par la possibilité qu'a l'Etat nouvellement indépendant d'accepter tel ou tel traité, est pris entre les deux mâchoires d'un étau, au point que son expression et son application risquent de perdre tout sens.

29. La première de ces mâchoires est le paragraphe 3 du projet d'article 16. La délégation norvégienne accepte ce paragraphe, parce qu'il dispose que l'Etat nouvellement indépendant ne peut établir sa qualité de partie au traité qu'avec le consentement de toutes les parties. La deuxième mâchoire correspond à l'amendement des Pays-Bas et à la proposition de l'Union soviétique, selon lesquels l'Etat nouvellement indépendant est lié par le traité et ne peut rompre le lien que dans certaines circonstances. La délégation norvégienne pense que ce deuxième élément de la presse ne doit pas être si gros et si lourd qu'il n'y ait plus place pour l'application du principe de la « table rase ». En déterminant la manière dont il doit être conçu, il faut tenir compte de la portée des traités considérés et de leur mécanisme d'application.

30. Pour ce qui est de la portée des traités à inclure dans le système collatéral, la proposition de l'Union soviétique part d'un critère de fond. Les traités à inclure y sont définis comme « des traités de caractère universel en vigueur à la date de la succession d'Etats ». Cette définition a été complétée par le représentant de la Hongrie [8], qui a fait une excellente analyse de trois catégories de traités. Le représentant du Brésil, quant à lui, a mentionné d'autres catégories de traités qui pourraient revêtir un caractère universel [9]. La délégation norvégienne ne peut cependant pas accepter la proposition de l'Union soviétique, parce que la définition qu'elle contient ne sera jamais suffisante : sa portée est si large qu'il ne serait plus possible d'appliquer le principe de la « table rase » contenu dans les projets d'articles 15 et 16.

31. L'amendement des Pays-Bas n'essaie pas de définir la portée des traités à inclure dans le système collatéral. Il repose simplement sur le critère formel selon lequel les traités sont ouverts « au moins à la participation de tous les Etats Membres de l'ONU ». Mais il est de nombreux accords internationaux ouverts à la participation de tous les Etats qui, à strictement parler, ne revêtent pas un caractère universel. Ainsi, la conception néerlandaise des traités à inclure dans le système collatéral est encore plus vaste que celle de l'Union soviétique et constituera un danger encore plus grand pour l'application du principe de la « table rase ».

32. En ce qui concerne le mécanisme d'application des traités multilatéraux proposé par les Pays-Bas et l'Union soviétique, le système soviétique veut que le traité s'applique à titre provisoire à l'Etat nouvellement indépendant, jusqu'à ce que ce dernier notifie la cessation des effets. Il s'agit là d'une disposition très rigoureuse à l'endroit des Etats nouvellement indépendants qu'on risque de contraindre, à leur insu, à devenir parties à des traités qui ne servent pas leurs intérêts. En outre, les Etats en cause ne pourront se dégager qu'en recourant au mécanisme prévu dans ces traités, ce qui pourrait notamment avoir des incidences financières inattendues.

33. La système proposé dans l'amendement des Pays-Bas n'est en fait pas moins sévère. Il prévoit que si l'Etat nouvellement indépendant notifie la cessation des effets d'un traité dans les douze mois suivant la date de la succession d'Etats, cette dénonciation intervient avec effet rétroactif à la date de la succession. Mais M. Amlie pense qu'aucun Etat nouvellement indépendant ne peut décider en douze mois s'il désire ou non demeurer partie à un traité et qu'aucun Etat nouvellement indépendant ne pourra se dégager des obligations qui lui incombent en vertu d'un traité, avec effet rétroactif à la date de la succession d'Etats. En conséquence, la seule possibilité offerte à l'Etat nouvellement indépendant sera de notifier la cessation des effets du traité à l'expiration de cette période de douze mois. Il se trouvera alors dans une situation identique à celle où il se trouverait selon le système proposé par l'Union soviétique, comme la représentante de l'Ouganda l'a souligné.

34. L'alinéa *b* du nouveau paragraphe 4 proposé dans l'amendement des Pays-Bas exprime l'idée que si un Etat nouvellement indépendant n'a pas invoqué le bénéfice d'un traité après la date de la succession d'Etats, il peut mettre fin aux effets dudit traité en vertu des seules dispo-

[7] Voir ci-dessus 24e séance, par. 16.

[8] *Ibid.*, par. 24.

[9] *Ibid.*, par. 32.

sitions de la future convention. L'idée d'invoquer le bénéfice d'un traité est extrêmement vague et ne peut qu'accroître le risque de différends entre Etats.

35. La délégation norvégienne estime donc que les propositions des Pays-Bas et de l'Union soviétique ne donneront probablement pas les résultats souhaités par la majorité de la Commission, et elle ne peut pas les accepter.

36. M. HASSAN (Egypte) dit que le projet d'article 16 donne à l'Etat nouvellement indépendant un droit général d'option touchant la participation à certaines catégories de traités multilatéraux en sa qualité d'Etat successeur. Ce droit général, fondé sur la pratique des Etats, est un exemple non équivoque de l'application du principe de la « table rase ». Le texte de l'article établi par la Commission du droit international est équilibré et en accord avec l'article 15; la délégation égyptienne l'appuiera donc tel quel.

37. L'amendement proposé par les Pays-Bas et la proposition de l'Union soviétique visent essentiellement à assurer la continuité des relations en matière de traités, mais ils prévoient des exceptions au principe de la « table rase ». Ces exceptions ne peuvent se justifier que si l'on estime que les projets d'articles 16 et 22 ne répondent pas à l'intention dont ils procèdent. Or la délégation égyptienne est convaincue qu'ils y répondent bien. Elle ne pourra donc pas appuyer l'amendement des Pays-Bas, qui prévoit une exception au principe de la « table rase » en présumant qu'un Etat nouvellement indépendant veut être partie à tout traité multilatéral ouvert à la participation universelle en vigueur à la date de la succession; elle ne pourra pas non plus appuyer le projet d'article 16 *bis* proposé par l'Union soviétique, car il prévoit aussi une exception à ce principe en stipulant que tout traité de caractère universel en vigueur à la date de la succession continue d'être provisoirement en vigueur à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant.

38. Pour la délégation égyptienne, il est évident que ces deux propositions reviennent à ne faire aucune place à la volonté de l'Etat nouvellement indépendant, même si ce n'est que pour une période limitée. Elles sont contraires au principe du droit général d'option, énoncé dans le projet d'article 16, et ne tiennent pas compte des difficultés que le nouvel Etat risque de rencontrer peu après l'accession à l'indépendance. En outre, ces propositions peuvent être interprétées comme signifiant que l'Etat nouvellement indépendant est incapable de prendre les décisions appropriées, et la délégation égyptienne juge pareil sous-entendu difficilement acceptable.

M. Riad (Egypte) prend la présidence.

39. M. AL-SERKAL (Emirats arabes unis) dit que sa délégation appuie le projet d'article 16, qui réaffirme le principe de la « table rase » et permet aux Etats nouvellement indépendants de décider s'ils veulent être parties aux traités multilatéraux en vigueur à la date de la succession.

40. En revanche, l'amendement proposé par les Pays-Bas et la proposition de l'Union soviétique prévoient la continuité des relations de l'Etat nouvellement indépendant en matière de traités. Ils introduisent donc des exceptions au principe de la « table rase » en impliquant que le silence d'un Etat nouvellement indépendant peut être interprété comme signifiant que cet Etat consent à être lié par les traités en vigueur à la date de la succession. Ces propositions sont de nature à créer d'énormes difficultés, et la délégation des Emirats arabes unis ne saurait les appuyer.

41. M. LA (Soudan) dit que, de l'avis de sa délégation, le projet d'article 16 doit être adopté sous sa forme actuelle car, lors de l'établissement du projet d'articles, la mesure la plus importante qu'ait prise la Commission du droit international a été de donner effet au principe de la « table rase ». Ainsi le paragraphe 1 de l'article 16 prévoit-il qu'un Etat nouvellement indépendant peut, par une notification de succession, établir sa qualité de partie à tout traité multilatéral en vigueur à la date de la succession, lui donnant un droit d'option qui lui permet de décider d'accepter les traités multilatéraux ou d'y mettre fin. Cette option est tout à fait conforme au principe de la « table rase » énoncé à l'article 15.

42. L'amendement proposé par les Pays-Bas et la proposition de l'Union soviétique présument tous deux que les traités multilatéraux continuent d'être en vigueur à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant, à moins que celui-ci ne signifie expressément son intention d'y mettre fin. La délégation soudanaise comprend les raisons qui ont amené les Pays-Bas et l'Union soviétique à présenter leurs propositions, lesquelles visent à maintenir la continuité dans les relations découlant de traités, mais elle ne peut pas les appuyer parce qu'ils ne tiennent pas compte du droit d'option en faveur de la participation généralement accepté dans la pratique.

43. M. KRISHNADASAN (Souaziland) indique que sa délégation est satisfaite du projet d'article 16 et pense que l'amendement présenté par les Pays-Bas et la proposition de l'Union soviétique n'en amélioreront pas nécessairement le texte. Tel qu'il est rédigé, l'article ne va pas trop loin dans le sens de la continuité et sauvegarde le principe de la « table rase » établi en faveur des Etats nouvellement indépendants, en permettant à ces derniers de choisir de cesser d'être partie à tout traité multilatéral en vigueur à la date de la succession.

44. Quant au type de traités auxquels l'Etat nouvellement indépendant peut mettre fin en exerçant son droit d'option, il importe peu qu'un traité soit dit avoir « un caractère universel » ou « ouvert à la participation universelle », l'idée étant apparemment de viser les traités de caractère universel, puisqu'en fin de compte les traités ouverts à la participation universelle ont un caractère universel. Au fond, il s'agit d'un problème de définition : ainsi, pour certains membres de la communauté internationale, le Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires [résolution 2373 (XXII) de l'Assemblée générale] semble avoir un caractère universel, alors que pour d'autres il fait la part belle aux puissances nucléaires. Des difficultés et une certaine confusion surgiront si ce traité est provisoirement en vigueur à l'égard d'un Etat nouvellement indépendant après la date de la succession, comme le prévoit la proposition de l'Union soviétique, ou s'il est présumé que l'Etat nouvellement indépendant veut être partie à ce traité, comme le prévoit l'amendement des Pays-Bas.

45. De nombreuses délégations semblent avoir surtout insisté sur les droits des Etats qui découlent des traités multilatéraux. Mais il convient aussi de tenir compte des obligations qui découlent de ces traités, en particulier des obligations financières, dont bien des Etats nouvellement indépendants ne sont peut-être pas conscients et qu'ils ne pourront déterminer qu'avec le temps. Par conséquent, la délégation souazie pense qu'il importe de maintenir la liberté de choix prévue par la règle de la « table rase », comme la Commission du droit international l'a fait dans le texte du projet d'article 16.

46. Le paragraphe 2 de la proposition de l'Union soviétique prévoit que les réserves concernant un traité seront provisoirement valables à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant dans les mêmes conditions qu'à l'égard de l'Etat prédécesseur. L'expérience a montré que la manière dont jouent ces réserves n'était pas du tout la même avant et après l'accession d'un Etat à l'indépendance. Par exemple, l'Etat prédécesseur applique souvent des traités à une colonie sans nécessairement être conscient de toutes les incidences que ces traités auront pour la colonie quand elle deviendra indépendante. Dans le cas d'un instrument humanitaire, comme la Convention relative au statut des réfugiés [résolution 429 (V) de l'Assemblée générale], il se peut qu'au moment de son accession à l'indépendance la colonie ne puisse accepter nombre de réserves de l'Etat prédécesseur, ou qu'elle veuille faire d'autres réserves à cette convention pour les besoins de sa sécurité. Le paragraphe 3 de la proposition de l'Union soviétique semble contenir une contradiction : si l'Etat prédécesseur n'était lié que par une partie d'un traité, comment ce traité peut-il être considéré comme ayant un caractère universel ?

47. Dans l'amendement des Pays-Bas, la formule « tout traité multilatéral ouvert à la participation universelle », qui figure à l'alinéa *a* du nouveau paragraphe 4, a des indicences encore plus vastes que la formule correspondante de la proposition de l'Union soviétique. En outre, M. Krishnadasan pense, comme le représentant de l'Inde, que le membre de phrase « Un Etat nouvellement indépendant sera présumé vouloir être partie » constitue un critère manifestement insuffisant pour une convention comme celle que la Conférence cherche à adopter [10]. L'alinéa *b* du nouveau paragraphe 4 proposé, aux termes duquel un Etat nouvellement indépendant peut mettre fin à un traité « à condition qu'il n'ait pas invoqué le bénéfice dudit traité après la date de la succession d'Etats », n'indique pas clairement comment la communauté internationale saura si l'Etat nouvellement indépendant a ou non, en fait, invoqué le bénéfice du traité.

48. Pour ce qui est de l'alinéa *c* du nouveau paragraphe 4 proposé, M. Krishnadasan pense, comme les représentants de l'Ouganda et de la Norvège, que la disposition est analogue à celle qui y correspond dans la proposition de l'Union soviétique. En outre, la délégation souazie a quelque difficulté à comprendre les effets du sous-alinéa *i* de l'alinéa *c* du paragraphe 4 du nouveau texte proposé. L'expérience a montré qu'il serait plus réaliste de prévoir, non pas douze mois, mais une période de plusieurs années. Qu'arrivera-t-il si la notification est faite dans les onze mois ? Il ne ressort pas clairement de l'amendement des Pays-Bas si le traité sera applicable ou non pendant ces onze mois. Ainsi subsiste une des lacunes que les Pays-Bas ont cherché à combler en présentant leur amendement.

49. M. BROVKA (République socialiste soviétique de Biélorussie) dit que sa délégation est en faveur de l'inclusion d'un article 16 *bis* dans le projet et appuie la proposition de l'Union soviétique. Les dispositions de cette proposition contribueraient à combler un vide sur le plan juridique et à résoudre les problèmes qui se posent aux Etats nouvellement indépendants pendant la période qui suit immédiatement leur accession à l'indépendance — période au cours de laquelle ces pays doivent prendre maintes décisions difficiles et ne disposent que d'un petit nombre de personnes capables de le faire.

50. Seraient expressément visés par l'article 16 *bis* les traités de caractère universel, qui comprennent les traités ayant pour but de promouvoir la coopération, la paix et la sécurité internationales, et codifiant les normes généralement admises du droit international moderne. La succession, à ces traités de caractère universel, d'Etats nouvellement indépendants aiderait donc ces derniers à promouvoir leurs propres intérêts nationaux en leur permettant de prendre leur place, en tant que partenaires égaux, au sein de la communauté internationale.

51. Il est souhaitable d'éviter toute suspension, fût-ce de courte durée, de l'application des traités en question aux Etats nouvellement indépendants, auxquels il faudra donner la possibilité d'opter pour les droits et avantages découlant de ces traités. Une suspension comme celle qui est prévue au paragraphe 2 du projet d'article 22 aurait pour effet de libérer de leurs obligations découlant du traité, non seulement les Etats nouvellement indépendants, mais aussi toutes les autres parties à un traité de caractère universel — situation qui ne serait à l'avantage ni de l'Etat indépendant, ni de la communauté internationale en général.

52. Il y a tout lieu, par conséquent, d'inclure dans le projet de convention une disposition prévoyant que tout traité de caractère universel en vigueur à la date de la succession d'Etats restera provisoirement en vigueur jusqu'au moment où l'Etat nouvellement indépendant fera savoir qu'il n'entend pas mettre fin aux dispositions du traité à son égard. Cette inclusion ne va pas à l'encontre du principe de la « table rase », puisque l'Etat nouvellement indépendant conserverait le droit de notifier qu'il met fin au traité en ce qui le concerne ou, comme il est prévu au paragraphe 4 de la proposition de l'Union soviétique, d'établir sa qualité de partie à ce traité.

53. L'inclusion d'une disposition telle que l'article 16 *bis* proposé est souhaitable alors même que bon nombre de dispositions contenues dans les traités de caractère universel pourraient être appliquées aux Etats nouvellement indépendants sur la base du droit international coutumier. L'expérience a montré qu'il vaut mieux avoir recours aux dispositions non équivoques de ces traités que de chercher à appliquer des règles générales, dont l'interprétation dans certaines situations peut soulever des difficultés.

54. En appuyant l'article 16 *bis* proposé, la délégation biélorussienne appuie également les amendements corres-

[10] *Ibid.*, par. 27.

pondants à apporter aux articles 16, 19, 20 et 21 et l'adjonction d'un alinéa *a bis* au paragraphe 1 de l'article 2. La définition donnée à l'alinéa *a bis* du paragraphe 1 de l'article 2 reproduit le texte du premier paragraphe de la Déclaration sur la participation universelle à la Convention de Vienne sur le droit des traités, mais la définition proposée d'un traité de caractère universel appelle peut-être certaines améliorations.

55. M. SUTARASUWAN (Thaïlande) dit que sa délégation préférerait que le projet d'article 16 soit maintenu tel quel. Cet article confirme les principes de la « table rase » et de l'autodétermination, dans l'intérêt des Etats nouvellement indépendants. L'amendement proposé par les Pays-Bas et la proposition de l'Union soviétique n'auraient d'autre effet que d'imposer de nouvelles procédures à l'Etat nouvellement indépendant; pour la délégation thaïlandaise, tous deux sont inacceptables.

56. M. SAKO (Côte d'Ivoire) déclare que sa délégation approuve le projet d'article 16 à l'exception des mots « était en vigueur à l'égard du territoire », qu'il faudrait remplacer, comme il l'a dit précédemment, par les mots « était applicable au territoire ». Au paragraphe 2 de cet article, la délégation ivoirienne discerne, elle aussi, l'idée d'une présomption sur laquelle le représentant du Kenya a déjà attiré l'attention [11].

57. En ce qui concerne l'amendement présenté par les Pays-Bas et la proposition de l'Union soviétique, le problème est le suivant : comment concilier le respect des principes invoqués par la Commission du droit international et la nécessité d'aider au mieux, sur le plan pratique, les pays en développement. Les traités multilatéraux ne sont pas tous utiles aux pays en développement; par contre, certains traités de caractère particulier sont extrêmement avantageux.

58. La délégation ivoirienne reconnaît tous les efforts déployés pour améliorer l'article et le rendre plus clair en évitant d'en compromettre le principe fondamental; mais entre les deux propositions présentées, elle opterait pour celle des Pays-Bas. Les « mâchoires de l'étau » qu'elle implique ne sont pas aussi puissantes que l'a dit le représentant de la Norvège; pour sa part, la délégation ivoirienne y voit des obstacles faciles à surmonter.

59. M. DAMDINDORJ (Mongolie) estime que le principe de la « table rase » est de la plus haute importance, surtout pour les pays nouvellement indépendants, et constitue une garantie de paix et de sécurité internationales. La délégation mongole a souligné l'importance de ce principe lorsqu'elle a accepté l'article 15, où il est énoncé de façon on ne peut plus claire. Comme d'autres orateurs l'ont indiqué, l'article 16 est un élément indispensable du projet de convention et, en le fondant également sur le principe de la « table rase », la Commission du droit international a établi un texte bien équilibré.

60. L'amendement présenté par les Pays-Bas et la proposition de l'Union soviétique témoignent d'attitudes différentes face à certaines situations, mais ils ont quelques traits communs. Certaines délégations se sont élevées contre la proposition de l'Union soviétique, pensant, à ce qu'il semble, qu'elle ne s'en tenait pas au principe de la « table rase ». Mais la délégation mongole est de celles qui appuient cette proposition; à son sens, le texte de l'article 16 *bis* proposé n'enlève rien à ce principe; en fait, le paragraphe 4 prévoit qu'un Etat nouvellement indépendant peut établir sa qualité de partie à un traité du type mentionné au paragraphe 1 à n'importe quel moment où un tel traité continue d'être provisoirement en vigueur. La proposition de l'Union soviétique concerne les traités multilatéraux, qui méritent de retenir particulièrement l'attention, en raison, surtout, de leur rôle croissant dans la promotion de la paix et de la sécurité internationales. De l'avis de la délégation mongole, il n'est pas possible d'isoler telle ou telle catégorie de traités de caractère universel.

61. M. KATEKA (République-Unie de Tanzanie) dit que, selon sa délégation, l'article 16, considéré conjointement avec l'article 22, rend inutiles l'amendement présenté par les Pays-Bas et la proposition de l'Union soviétique. La notification visée à l'article 22 vaut pour la situation qui existait à la date de la succession ou de l'entrée en vigueur d'un traité, de sorte que même une suspension du type mentionné au paragraphe 2 de l'article 22 n'aura pas pour effet de créer un vide sur le plan juridique. En fait, la Commission du droit international a dit, aux paragraphes 13 et suivants de son commentaire de l'article 22, qu'il serait erroné d'interpréter une suspension comme ayant pour effet d'annuler une obligation conventionnelle (A/CONF.80/4, p. 80 et 81); et il y a, bien entendu, certains cas exceptionnels où les parties à la future convention accepteront qu'un traité soit appliqué rétroactivement à compter de la date à laquelle les obligations de l'Etat prédécesseur deviennent celles de l'Etat successeur.

62. La délégation tanzanienne souhaiterait savoir si, de l'avis de l'Expert consultant, le projet d'article 16 peut s'appliquer, sous sa forme actuelle, à des situations de ce genre, ou s'il devrait être modifié.

63. La Commission du droit international a décidé qu'il n'était pas souhaitable de fixer des délais vu l'impossibilité de s'entendre sur les périodes à prévoir.

64. La délégation tanzanienne croit que l'expression « caractère universel » prête à confusion. Il existe des types de traités qui ont un caractère universel pour certains pays et non pour d'autres; ainsi, la délégation tanzanienne est de celles qui considèrent les traités sur la limitation des armements comme n'ayant aucun caractère universel, à l'inverse apparemment de certaines délégations. La Charte des Nations Unies elle-même n'est pas universelle au vrai sens du terme. Par conséquent, si une disposition du type de l'article 16 *bis* proposé doit figurer dans le projet de convention, il faudra définir très soigneusement le sens de l'expression « traité de caractère universel », faute de quoi cette disposition ne ferait sans doute qu'embrouiller la situation et jouer au préjudice des effets d'une succession d'Etats.

La séance est levée à 18 heures.

[11] *Ibid.*, par. 16 et 18.