

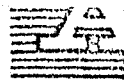
NATIONS UNIES

ASSEMBLEE
GENERALE



Distr.
GENERALE

A/CN.4/37
21 novembre 1950
FRANCAIS
ORIGINAL : ANGLAIS



COMMISSION DU DROIT INTERNATIONAL

Deuxième session

Distr. double

MEMOIRE SUR LE DROIT DES TRAITES DANS LA DOCTRINE
ET LA PRATIQUE DE L'UNION SOVIETIQUE

(rédigé par le Secrétariat)

TABLE DES MATIERES

	Page
I. EMPLOI DU TERME "TRAITE"	3
II. CAPACITE DE FAIRE DES TRAITES	4
III. NOMS DONNES AUX TRAITES	5
IV. FORME DES TRAITES	6
V. POUVOIR DE CONCLURE DES TRAITES	8
VI. PLENIPOTENTIAIRES HABILITES A SIGNER DES TRAITES	13
VII. RATIFICATION	16
VIII. DATE D'ENTREE EN VIGUEUR	20
IX. ADHESION	23
X. RESERVES	25
XI. ENREGISTREMENT ET PUBLICATION	27
XII. INTERPRETATION DES TRAITES	29
XIII. LA REGLE "PACTA SUNT SERVANDA"	30
XIV. EFFET DES TRAITES ULTERIEURS	31
XV. EFFET DES CHANGEMENTS SURVENUS DANS LA FORME DES GOUVERNEMENTS	32
XVI. EFFET DE LA RUPTURE DES RELATIONS DIPLOMATIQUES	35
XVII. CONSEQUENCES DES MODIFICATIONS TERRITORIALES	38
XVIII. VIOLATION DES OBLIGATIONS DECOULANT DES TRAITES	39
XIX. LA CLAUSE "REBUS SIC STANDIBUS"	40
XX. TRAITES IMPOSES PAR LA VIOLENCE	42
XXI. DISPARITION D'UNE PARTIE CONTRACTANTE	43
XXII. DENONCIATION	45
XXIII. EFFETS DE LA GUERRE SUR LES TRAITES	47

LE DROIT DES TRAITES DANS LA DOCTRINE ET LA PRATIQUE DE L'UNION SOVIETIQUE

I. EMPLOI DU TERME "TRAITE"

Les manuels soviétiques parus après la guerre et auxquels nous avons pu nous référer donnent deux définitions du terme "traité". Les deux manuels sont du même auteur, mais on peut considérer que le plus récent d'entre eux n'exprime pas seulement les opinions personnelles de l'auteur, car il fait partie d'une étude collective publiée par la Section juridique de l'Académie des sciences de l'URSS, sous la direction générale du Professeur V.L. Dourdenevsky et du Juge S.B. Krylov. Le Ministère de l'Enseignement supérieur de l'URSS a fait distribuer cet ouvrage comme manuel à l'usage des écoles et des facultés de droit.

Voici ces définitions du terme "traité", présentées dans l'ordre chronologique (traduction):

Un traité international est un accord entre deux ou plusieurs Etats au sujet de leurs droits et de leurs obligations touchant un aspect quelconque, général ou particulier, de leurs rapports de droit public.

(F.I. Kogevnikov, Outchebnoïe Possobié po Mejdounarodnomou Poublichnomou Pravou /Otcherki/, Moscou, 1947, p. 94. Manuel de droit international public, /Essais/).

Un trait international est un accord explicitement formulé entre deux ou plusieurs Etats au sujet de leurs droits et de leurs obligations qui découlent du pouvoir d'Etat.

(Institout Prava Akademii Naouk SSSR, Mejdounarodnoïé Pravo, Moscou, 1947, p. 369. Section juridique de l'Académie des sciences de l'URSS, Le droit international).

II. CAPACITE DE FAIRE DES TRAITES

Les deux manuels soviétiques récents définissent en termes identiques la capacité de conclure des traités (traduction):

En règle générale, seuls les Etats souverains ont le droit de conclure des traités internationaux.

Kogevnikov, op. cit., p. 94.

Institut Prava, op. cit., p. 370.

Toutefois, les auteurs de ces ouvrages font remarquer qu'en fait, certaines parties à des accords internationaux n'ont pas la qualité d'Etat souverain, par exemple les pays dépendants ou coloniaux qui sont parties à la Convention postale universelle.

III. NOMS DONNES AUX TRAITES

La pratique de l'Union soviétique ne distingue pas entre les effets d'un accord international selon qu'il s'intitule Traité, Convention, Protocole ou Accord. Par exemple, le volume IX du "Recueil des Traités, Accords et Conventions conclus avec des Etats étrangers et entrés en vigueur" publié en 1938 par le Commissariat du Peuple aux Affaires étrangères de l'URSS renferme des textes d'instruments intitulés selon le cas, "Traité", "Convention", "Protocole", "Accord", "Echange de notes", et "Déclaration". On lit dans l'un des manuels précités (Institout Prava, op. cit., p. 397) (traduction):

Les différents noms - traité, pacte, convention, accord, protocole, déclaration, échange de notes, etc. n'ont pas, à strictement parler, d'importance juridique.

IV. FORME DES TRAITES

Les auteurs soviétiques n'estiment pas nécessaire de donner à tous les traités la même forme déterminée. Ils signalent même deux exemples de traités verbaux: Le Traité d'alliance de 1698 entre Pierre Ier et Auguste II et l'Accord dit Gentleman's Agreement conclu le 27 novembre 1934 entre l'URSS et la République populaire de Mongolie. Toutefois, ils considèrent qu'en règle générale, les traités se présentent sous la forme écrite (Institut Prava, op. cit., p.372).

Les traités formulés par écrit, tels qu'ils sont publiés dans le Recueil des Traités de l'URSS, sont signés. Nous n'avons trouvé aucun texte qui reconnaisse aux accords non signés un caractère obligatoire.

La pratique de l'Union soviétique ne limite pas le nombre des accords complémentaires qui peuvent accompagner un traité. En général, ces accords complémentaires sont intitulés "Protocoles"; il peut aussi s'agir de notes ou d'une liste de fournitures.

Les exemples de protocoles complémentaires sont fréquents dans la pratique de l'Union soviétique. On peut citer l'Accord commercial provisoire entre la République française et l'Union des Républiques socialistes soviétiques, signé à Paris le 11 janvier 1934, auquel étaient joints trois instruments, tous signés par les parties à l'accord principal et intitulés "Protocole complémentaire No.1", "Protocole complémentaire No.2" et "Protocole complémentaire No.3". (Voir Sbornik Deistvouchchikh Dogovorov, Soglachenii i Konventsii, Zaklioutchennykh s Inostrannymi Gosoudarstvami, vol. VIII, Moscou, 1935, p. 158 et pp. 171 et 172 - Recueil des Traités, Accords et Conventions conclus avec des Etats étrangers et entrés en vigueur - cité dans la suite du présent document sous le nom de Recueil des Traités etc. de l'URSS. Voir également Société des Nations, Recueil des Traités, vol. CLXVII, p. 349).

Les huit notes jointes au Traité d'établissement, de commerce et de navigation entre l'Iran et l'Union des Républiques socialistes soviétiques signé à Téhéran le 27 août 1935 (Recueil des Traités etc. de l'URSS, vol. IX, Moscou, 1938, p. 129 et pp. 147 à 150) fournissent un exemple de notes complémentaires. Chacune des notes est signée.

La pratique de l'Union soviétique a consisté à reconnaître comme faisant foi les textes de traité rédigés en deux ou plusieurs langues et à favoriser l'emploi de la langue russe dans la rédaction des traités bilatéraux et multilatéraux auxquels l'URSS est partie. Le désir de l'Union soviétique de voir adopter la langue russe comme langue officielle de l'Organisation des Nations Unies est révélateur d'une tendance qui s'est accentuée depuis le début de la Deuxième guerre mondiale.

Le Traité de commerce et de navigation entre la République populaire de Bulgarie et l'Union des Républiques socialistes soviétiques en date du 1er avril 1948 (Vedomosti Verkhovnovo Soveta SSSR, No. 10 (557), 26 février 1949, p. 4 - Bulletin du Soviet Suprême de l'URSS) illustre la pratique actuelle de l'Union soviétique. L'alinéa final de l'article 20 de ce Traité dispose (traduction):

Fait à Moscou le 1er avril 1948, en deux exemplaires originaux rédigés en langue russe et en langue bulgare, les deux textes faisant également foi

Une variante apparaît dans un traité conclu avant la guerre. Voir la Convention entre l'Union des Républiques socialistes soviétiques et la République de Turquie concernant la procédure à suivre pour l'examen et le règlement des conflits et incidents de frontière signée à Moscou le 15 juillet 1937 (Vedomosti Verkhovnovo Soveta SSSR, No. 33 (56), 29 septembre 1939, p. 1 - Bulletin du Soviet Suprême de l'URSS) dont l'article 29 dispose^{*}:

Article 29. La présente Convention est établie en langue française. Une traduction en langue russe et une traduction en langue turque en seront établies dans le plus bref délai possible et seront vérifiées par les parties.

En cas de divergence entre les trois textes, c'est le texte en langue française qui fera foi.

* Texte français établi par le Secrétariat des Nations Unies à partir de la traduction en langue anglaise.

V. POUVOIR DE CONCLURE DES TRAITES

Un manuel soviétique (Institut Prava, op.cit., p. 370) enseigne qu'il appartient aux divers Etats de réglementer le pouvoir de conclure des traités; les dispositions à ce sujet figurent dans leurs constitutions respectives. La Constitution de l'URSS du 5 décembre 1936 confère à divers organes de l'Etat le pouvoir de conclure des traités. Telle qu'elle a été modifiée par la loi du 1er février 1944, la Constitution de l'URSS va encore plus loin du fait qu'elle accorde le droit d'échanger des représentants diplomatiques et de conclure des accords aux seize "républiques fédérées" (République socialiste fédérative soviétique de Russie, République socialiste soviétique d'Ukraine, République socialiste soviétique de Biélorussie, République socialiste soviétique d'Ouzbékïe, République socialiste soviétique de Kazakhïe, République socialiste soviétique de Géorgie, République socialiste soviétique d'Azerbaïdjan, République socialiste soviétique de Lituanie, République socialiste soviétique de Moldavie, République socialiste soviétique de Lettonie, République socialiste soviétique de Kirghizie, République socialiste soviétique de Tadjikïe, République socialiste soviétique d'Arménie, République socialiste soviétique de Turkémïe, République socialiste soviétique d'Estonie et République socialiste soviétique Carélo-Finnoise).

Les articles de la Constitution de l'URSS qui ont trait aux pouvoirs conférés dans ce domaine au Gouvernement fédéral et aux gouvernements des seize républiques fédérées sont les suivants (traduction en français publiée par les Editions en Langues étrangères, Moscou, 1947) :

Article 14. Sont du ressort de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, représentée par les organes supérieurs du pouvoir d'Etat et les organes de l'administration d'Etat :

a) la représentation de l'URSS dans les relations internationales, la conclusion, la ratification et la dénonciation des traités de l'URSS avec les autres Etats, l'établissement d'un mode de règlement commun des rapports des républiques fédérées avec les Etats étrangers;

.....

Article 18a. Chaque république fédérée a le droit d'entrer en relations directes avec les Etats étrangers, de passer des accords avec eux et d'échanger des représentants diplomatiques et consulaires.

La capacité des républiques fédérées de participer aux relations internationales a été reconnue dans un amendement apporté à la Constitution de chaque république fédérée. C'est ainsi que la Constitution de la République socialiste fédérative soviétique de Russie, telle qu'elle a été publiée à Moscou, en 1948, par le Soviet suprême de la RSFSR dispose (traduction) :

Article 19. Sont du ressort de la République socialiste fédérative soviétique de Russie, représentée par les organes supérieurs du pouvoir d'Etat et les organes de l'administration d'Etat :

...

Yu) la représentation de la RSFSR dans les relations internationales.

L'article 19 de la Constitution de la République socialiste soviétique d'Ukraine, telle qu'elle a été publiée en 1947 par le Soviet suprême de cette République, et la Constitution de la République socialiste soviétique de Kazakhie, telle qu'elle a été publiée en traduction anglaise à Moscou, en 1948, emploient des termes identiques. Il est probable que cette disposition figure dans la Constitution de chacune des seize républiques fédérées.

Les manuels soviétiques parus depuis la promulgation de l'amendement de 1944, qui confère aux républiques fédérées le droit d'entrer en relations directes avec des Etats étrangers, ainsi que celui de conclure des accords et d'échanger des représentants diplomatiques avec ces Etats, ne consacrent pas de commentaires aux termes employés dans les constitutions des républiques fédérées. Ainsi qu'il a déjà été indiqué, le texte de ces constitutions ne reprend expressément qu'une partie des dispositions relatives aux pouvoirs accordés aux républiques fédérées par la Constitution de l'URSS, savoir la partie qui a trait à l'échange de représentants diplomatiques. Les constitutions des républiques fédérées ne mentionnent pas d'une façon expresse le droit de conclure des traités que l'amendement de 1944 à la Constitution de l'URSS a conféré à ces républiques.

Les organes de l'URSS expressément habilités à conclure des traités sont le Soviet Suprême de l'URSS et le Présidium du Soviet Suprême de l'URSS. Deux articles de la Constitution posent ce principe; l'un est rédigé en termes généraux, et l'autre a un caractère plus précis. En voici la traduction :

Article 31. Le Soviet suprême de l'URSS exerce tous les droits attribués à l'Union des Républiques socialistes soviétiques, conformément à l'article 14 de la Constitution, et qui, en vertu de la Constitution ne sont pas de la compétence des organes de l'URSS relevant du Soviet suprême de l'URSS : le

Présidium du Soviet suprême de l'URSS, le Conseil des Ministres de l'URSS et les Ministères de l'URSS.

Article 49. Le Président du Soviet suprême de l'URSS :

.....

g) dans l'intervalle des sessions du Soviet suprême de l'URSS, relève de leurs fonctions et nomme tels Ministres de l'URSS sur la proposition du Président du Conseil des Ministres de l'URSS, sous réserve d'approbation subséquente du Soviet suprême de l'URSS.

.....

o) ratifie et dénonce les traités internationaux de l'URSS;

p) nomme et rappelle les représentants plénipotentiaires de l'URSS dans les Etats étrangers;

.....

La Constitution de l'URSS prévoit dans les termes suivants l'existence dans chacune des républiques fédérées, d'un organe chargé des relations de ces républiques avec l'étranger :

Article 60. Le Soviet suprême de la république fédérée :

.....

e) établit la représentation de la république fédérée dans les relations internationales;

.....

Les articles de la Constitution de la RSFSR relatifs à cette question sont rédigés dans les termes suivants (traduction) :

Article 23. Le Soviet suprême de la RSFSR exerce tous les droits attribués à la RSFSR, conformément aux articles 13 et 19 de la Constitution de la RSFSR, et qui, en vertu de la Constitution, ne sont pas de la compétence des organes de la RSFSR relevant du Soviet suprême de la RSFSR : Le Présidium du Soviet suprême de la RSFSR, le Conseil des Ministres de la RSFSR et les Ministères de la RSFSR.

Article 33. Le Président du Soviet suprême de la RSFSR :

.....

j) nomme et rappelle les représentants diplomatiques de la RSFSR dans les Etats étrangers.

Il convient de remarquer que l'article 60 de la Constitution de l'URSS ne mentionne pas expressément le pouvoir de conclure des traités, parmi les fonctions du Soviet suprême de chaque république fédérée, et que l'article 33 de la Constitution de la RSFSR ne fait pas figurer expressément ce pouvoir parmi ceux qu'il

attribue au Présidium du Soviet suprême de la RSFSR. Le pouvoir que chaque république fédérée a de conclure des accords semble reposer exclusivement sur l'article 18a de la Constitution de l'URSS.

Quelques-unes des républiques fédérées de l'URSS ont conclu des accords internationaux. C'est ainsi que la République socialiste soviétique d'Ukraine et la République socialiste soviétique de Biélorussie ont signé non seulement la Charte des Nations Unies, mais également les Traités de Paix avec l'Italie, la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie et la Finlande. La République socialiste soviétique d'Ukraine a signé la Convention relative au régime de la navigation sur le Danube du 18 août 1948. Les Républiques socialistes soviétiques d'Ukraine et de Biélorussie ont signé avec le Comité polonais de Libération nationale, en septembre 1944, un Accord concernant l'évacuation des populations ukrainiennes et biélorussiennes du territoire de la Pologne et celle des ressortissants polonais des territoires de la République socialiste soviétique d'Ukraine et de la République socialiste soviétique de Biélorussie. (Communiqué publié sans le texte dans Vnechniaia Politika Sovetskovo Soyuzna v period Otetchestvennoï voiny, vol. II, Moscou, 1946, pp. 202 à 204 - La politique extérieure de l'Union soviétique au cours de la guerre pour la patrie).

Un accord de même nature a été signé à Lublin, le 22 septembre 1944, entre la République socialiste soviétique de Lituanie et le Comité polonais de libération nationale. (Communiqué publié sans le texte, ibid, pp. 230 à 232). Les Républiques socialistes soviétiques d'Ukraine et de Biélorussie ont également signé des conventions et des protocoles ouverts à la signature sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, comme la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide et le Protocole plaçant sous contrôle international certaines drogues non visées par la Convention du 13 juillet 1931 pour limiter la fabrication et réglementer la distribution des stupéfiants, signée le 19 novembre 1948.

Le Conseil des Ministres de l'URSS a également une certaine compétence en matière d'accords internationaux. La Constitution de l'URSS lui confère ce pouvoir dans les termes suivants (traduction) :

Article 68. Le Conseil des Ministres de l'URSS :

.....

d) exerce la direction d'ensemble dans le domaine des relations avec les Etats étrangers;

.....

Un manuel soviétique (Institut Prava, op.cit., p. 371) fait figurer le Conseil des Ministres de l'URSS avec le Soviet suprême et le Présidium du Soviet suprême dans l'énumération des organes gouvernementaux qui ont le droit de conclure des traités internationaux.

La pratique de l'URSS montre que le Conseil des Ministres a exercé le pouvoir en question. Par exemple, dans un échange de notes datées du 2 août 1941 entre M. Constantin Oumansky, Ambassadeur de l'URSS aux Etats-Unis d'Amérique et M. Sumner Welles, Secrétaire d'Etat par intérim des Etats-Unis d'Amérique, au sujet d'une prorogation de l'Accord commercial du 4 août 1937 entre l'Union des Républiques socialistes soviétiques et les Etats-Unis d'Amérique, l'Ambassadeur Oumansky déclarait dans sa lettre (traduction) :

Le présent Accord sera approuvé par le Conseil des Commissaires du Peuple de l'URSS et proclamé par le Président des Etats-Unis.

(La politique extérieure de l'Union soviétique au cours de la guerre pour la patrie, Textes et Documents, vol. I, 22 juin 1941 - 31 décembre 1943).

A l'époque où ces notes ont été échangées, le Conseil des Ministres de l'URSS s'appelait Conseil des Commissaires du Peuple.

VI. PLENIPOTENTIAIRES HABILITES A SIGNER DES TRAITES

Le préambule du Traité de commerce et de navigation entre la République populaire de Bulgarie et l'Union des Républiques socialistes soviétiques, signé à Moscou le 1er avril 1948 (Vedomosti Verkhovnovo Soveta SSSR, no 10 (557)), 26 février 1949, p. 4. - Bulletin du Soviet suprême de l'URSS), peut servir à illustrer la pratique suivie par l'Union soviétique en matière de désignation des plénipotentiaires habilités à signer un traité.

Ce préambule est rédigé dans les termes suivants (traduction) :

Le Présidium du Soviet suprême de l'Union des Républiques socialistes soviétiques et le Présidium de la Grande Assemblée nationale de la République populaire de Bulgarie, animés du désir de développer encore davantage et de consolider les relations économiques entre les deux pays, ont décidé de conclure le présent Traité de commerce et de navigation et ont, à cet effet, nommé pour leurs plénipotentiaires respectifs :

Le Présidium du Soviet suprême de l'Union des Républiques socialistes soviétiques :

M. Anastase Ivanovitch Mikoyan, Ministre du Commerce extérieur de l'URSS.

Le Présidium de la Grande Assemblée nationale de la République populaire de Bulgarie :

M. Kristiu Dobrev, Ministre du commerce et du ravitaillement de la République populaire de Bulgarie,
lesquels, après s'être communiqué leurs pleins pouvoirs respectifs, trouvés en bonne et due forme et établis suivant la procédure appropriée, sont convenus des dispositions suivantes : ...

En URSS, les fonctions de Chef de l'Etat ne sont pas confiées à un individu; l'URSS est dirigée par un organe que Joseph Staline a défini comme un "collège présidentiel". Dans le discours qu'il a prononcé le 25 novembre 1936 devant le Huitième Congrès extraordinaire des Soviets de l'Union soviétique, Staline a déclaré (traduction) :

D'après le système prévu par notre Constitution, il ne doit pas y avoir en URSS de président individuel, élu par l'ensemble de la population dans les mêmes conditions que le Soviet suprême et en mesure de s'opposer à celui-ci. Le Président de l'URSS est un organe collégial, c'est le Présidium du Soviet suprême, y compris son Président, élu non pas par l'ensemble de la population, mais par le Soviet suprême, devant lequel le Présidium est responsable.

L'histoire enseigne que cet agencement des organes supérieurs est le plus démocratique qui soit, et garantit le pays contre des éventualités fâcheuses.

(Joseph Stalin, Leninism, Selected Writings, New York, International Publishers, 1942, P. 402; Léninisme, Oeuvres choisies.)

La Deuxième guerre mondiale a fourni au Chef de l'Etat des Etats-Unis d'Amérique l'occasion de rencontrer le Chef du Gouvernement de l'URSS et le Premier Ministre du Royaume-Uni. La Déclaration des trois Puissances sur l'Iran, datée le 1er décembre 1943 de Téhéran, illustre la pratique de l'URSS dans ce genre de situation relativement peu fréquente. On y lit :

Le Président des Etats-Unis d'Amérique, le Président du Conseil des Commissaires du Peuple de l'Union soviétique et le Premier Ministre du Royaume-Uni, après s'être consultés entre eux et avec le Premier Ministre de l'Iran, désirent proclamer l'accord mutuel de leurs trois Gouvernements touchant leurs relations avec l'Iran.

(Soviet Foreign Policy During the Patriotic War, op. cit., p. 248, la Politique extérieure de l'Union soviétique au cours de la guerre pour la patrie; American Journal of International Law, Vol. 38 (1944), Suppl., p. 10).)

Un ouvrage soviétique (Institut Prava, op. cit., p. 372) caractérise comme suit les pouvoirs du Chef de l'Etat ou du Chef du Gouvernement (traduction):

Le Chef de l'Etat, ainsi que le Chef du Gouvernement, n'ont pas besoin de pleins pouvoirs spéciaux pour signer des traités internationaux, à moins que la législation du pays n'en dispose autrement.

Avant de pouvoir signer un traité, un plénipotentiaire de l'Union soviétique doit en faire approuver le projet par son gouvernement. Un décret soviétique du 2 octobre 1925, qui était encore en vigueur au 1er juillet 1937 (voir Khronologuitcheskii Peretchen' Zakonov SSSR, po Sostoyaniou na I Iyoulia 1937, Moscou, 1938, p. 8 - Liste par ordre chronologique des lois de l'URSS en vigueur au 1er juillet 1937), renferme la disposition suivante (traduction) :

Section 503. De la procédure à suivre pour soumettre les traités et les accords internationaux conclus au nom de l'Union des Républiques socialistes soviétiques à l'approbation, à la confirmation et à la ratification du Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

Le Comité central exécutif et le Conseil des Commissaires du Peuple de l'Union des Républiques socialistes soviétiques décrètent :

1. Les traités et les accords conclus avec les Etats étrangers sont soumis par le Commissariat du Peuple aux Affaires Etrangères à l'approbation préalable du Conseil des Commissaires du Peuple de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, avant d'être signés au nom de l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

...

(Recueil des lois de l'URSS, 1925, Première partie, no 68, Section 503).

Le décret du 2 octobre 1925 indique en outre la procédure que le Commissariat du Peuple aux Affaires étrangères devait suivre pour présenter le projet de traité à l'approbation du Gouvernement. Le présent mémoire n'examine pas ce point, qui ne se rapporte pas directement à la question étudiée.

VII. RATIFICATION

L'article 49 (précité) de la Constitution de l'URSS confère aux organes supérieurs de l'Etat le droit de ratifier les traités internationaux. Le Soviet suprême de l'URSS a adopté, le 20 août 1938, au cours de sa deuxième session, une loi spéciale portant application des dispositions de l'article 49. Cette loi est rédigée dans les termes suivants (traduction):

Loi concernant la procédure à suivre pour ratifier et dénoncer les traités internationaux auxquels l'URSS est partie.

Article premier. En conformité avec l'alinéa "o" de l'article 49 de la Constitution (loi fondamentale) de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, le Présidium du Soviet suprême de l'Union des Républiques socialistes soviétiques ratifie les traités internationaux.

Article 2. Les traités de paix, les pactes d'assistance mutuelle en cas d'agression et les traités de non-agression conclus par l'Union des Républiques socialistes soviétiques sont soumis à ratification.

Article 3. Les traités internationaux qui ont été ratifiés peuvent être dénoncés par oukase du Présidium du Soviet suprême de l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

(Second Session of the Supreme Soviet of the USSR, August 10-21, 1938. Verbatim Report, Moscow, 1938, p. 678 (traduction anglaise du compte rendu officiel en russe)(Deuxième session du Soviet suprême de l'URSS, 10 au 21 août 1938. Compte rendu sténographique).

La pratique de l'Union soviétique fournit des exemples de cette procédure. Le Soviet suprême de l'URSS a adopté le 18 juin 1942, au cours de sa neuvième session, la loi de ratification reproduite ci-dessous. Ce texte est rédigé dans les termes suivants (traduction):

Ratification du traité, comportant une alliance dans la guerre contre l'Allemagne hitlérienne et ses associés en Europe et prévoyant également, par la suite, une collaboration et une assistance mutuelle, conclu entre l'Union des Républiques socialistes soviétiques et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

Le Soviet suprême de l'Union des Républiques socialistes soviétiques, ayant entendu, d'une part, la communication faite par le Camarade Viatcheslav Mikhaïlovitch Molotov, Commissaire du Peuple aux affaires étrangères, au sujet de la conclusion d'un traité entre l'Union des Républiques socialistes soviétiques et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, comportant une alliance dans la guerre contre l'Allemagne hitlérienne et ses associés en Europe et prévoyant également, par la suite, une collaboration et une assistance mutuelle et, d'autre part, la proposition du gouvernement relative à la ratification dudit traité, décrète ce qui suit:

1. La politique étrangère du gouvernement est approuvée.

2. Le Traité, comportant une alliance dans la guerre contre l'Allemagne hitlérienne et ses associés en Europe et prévoyant également, par la suite, une collaboration et une assistance mutuelle, conclu entre l'Union des Républiques socialistes soviétiques et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, signé à Londres le 26 mai 1942, est ratifié.

Le Président du Présidium du Soviet suprême de l'URSS:
M. Kalinine

Le Secrétaire du Présidium du Soviet suprême de l'URSS:
A. Korkine.

Moscou, le Kremlin,

le 18 juin 1942

(Stenografitcheskii Ottchet Zasedaniya Verkhovno Soveta SSSR.,
18 Iyounia 1942 goda, Moscow, 1942, p.53. -Compte rendu
sténographique de la séance du Soviet suprême de l'URSS
tenue le 18 juin 1942).

Le Soviet suprême de l'URSS a adopté, le 31 août 1939, une loi de ratification analogue en ce qui concerne le Pacte de non agression conclu entre l'Union des Républiques socialistes soviétiques et l'Allemagne (Vnéotcherednaïa Tchetvertaïa Sessiya Verkhovno Soveta SSSR, 1 Sentebrya 1939 g. Stenografitcheskii Ottchet, Moscow, 1939, p.237- Quatrième session extraordinaire du Soviet suprême de l'URSS, 1er septembre 1939, compte rendu sténographique).

La publication, à la fin d'un traité comme le traité précité conclu avec la République populaire de Bulgarie, de la mention reproduite ci-après indique que l'URSS recourt à la ratification pour des traités autres que les traités de paix, les pactes d'assistance mutuelle en cas d'agression et les traités de non agression. Cette mention est la suivante:

Ratifié le 13 juillet 1948 par le Présidium du Soviet suprême de l'URSS.

Instruments de ratification échangés le 7 août 1948.

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué à propos de l'échange de notes du 2 août 1941, entre l'Ambassadeur Oumansky et le Secrétaire d'Etat par intérim Summer Welles, prorogeant l'Accord commercial du 4 août 1937 entre l'Union des Républiques socialistes soviétiques et les Etats-Unis d'Amérique, le Conseil des ministres peut approuver un accord sans être tenu de le soumettre à la ratification d'un organe gouvernemental supérieur, lorsque la législation

de l'URSS ou celle de l'autre partie contractante ne prescrit pas la ratification dudit accord à raison de son objet.

La soutenance d'une thèse de doctorat sur la "Ratification des traités internationaux" fournit l'occasion de se familiariser avec l'opinion actuelle des professeurs soviétiques de droit international au sujet de la ratification (Voir Soutenance de thèse à la Section juridique de l'Académie des sciences de l'URSS. "La ratification des traités internationaux" - Izvestiya Akademii Nauk SSSR, Otdélenié Ekonomiki i Prava, juillet-août, n°4 (1948) p.283- Bulletin de l'Académie des sciences de l'URSS -Section économique et juridique) L'opinion de l'impétrante, O.E. Polents, est présentée de la façon suivante (traduction):

La portée de la ratification est définie par la nature même de cette institution; la ratification a pour objet d'accroître la précision et la stabilité des instruments internationaux et, par cela même, leur importance. L'URSS utilise la ratification dans sa lutte en faveur d'une plus grande stabilité des obligations internationales et en vue de protéger et de sauvegarder les intérêts de l'Etat soviétique dans le domaine des relations internationales.

L'impétrante fait ensuite l'historique de l'institution et conclut que la ratification n'est nécessaire que si la loi constitutionnelle de l'Etat l'exige. Elle constate en outre:

Il existe une grande analogie entre l'approbation par le gouvernement et la ratification, analogie qui pourrait donner à penser que l'approbation n'est autre chose que la ratification. Cette opinion est erronée: l'approbation est apparentée à la ratification, mais ne se confond pas avec elle.

L'auteur de la thèse explique ensuite qu'à son avis, il existe une différence entre les organes qui approuvent et ceux qui ratifient, différence qui lui paraît reposer sur la structure de classe des Etats bourgeois, en ce sens que la ratification relève généralement du Chef de l'Etat, qui ne représente que les sommités de la classe dirigeante. O.E. Polents ne constate pas, en URSS, la présence de pareils conflits d'intérêts de classe entre organes chargés de l'approbation et organes chargés de la ratification. Elle déclare enfin:

Au cours de la période qui s'écoule entre la signature et la ratification, il n'existe qu'un projet d'accord, élaboré d'une façon précise, convenu entre les Parties contractantes et signé par leurs représentants.

L'un des membres du jury, le professeur A.D. Kéiline, n'a pas estimé pouvoir donner son accord à cette dernière proposition. Il a posé la question suivante:

Peut-on vraiment affirmer que les traités de paix élaborés à la Conférence de la Paix de Paris et à la réunion du Conseil des ministres des affaires étrangères à New-York en 1946 n'étaient que des projets, après leur signature et jusqu'au moment où ils ont été ratifiés ? Ce n'est pas fortuitement que l'opinion publique de tous les pays a fait porter son attention sur la conclusion des traités, c'est-à-dire sur leur signature, et non sur leur ratification.

Le professeur Kéiline et l'auteur de la thèse ont été d'accord pour considérer qu'un protocole d'échange de ratifications n'ajoute rien au processus de la conclusion d'un traité.

Le deuxième membre du jury, M.E. M. Fabrikov, a été d'accord avec le professeur Kéiline pour estimer qu'il est erroné de dire qu'un traité n'est qu'un projet tant qu'il n'a pas été ratifié. Selon lui, la ratification ne constitue pas une procédure de conclusion d'un traité; c'est un acte par lequel l'Autorité suprême approuve un traité conclu.

Cette discussion semble indiquer que l'opinion des juristes soviétiques est la suivante: bien qu'un Etat ne soit pas tenu, tant que les ratifications n'ont pas été échangées, d'exécuter les obligations prévues dans un traité prévoyant la ratification, la bonne foi exige que ledit Etat, en attendant l'entrée en vigueur du traité, s'abstienne pendant un laps de temps raisonnable après la signature de prendre des mesures qui pourraient rendre impossible ou plus difficile l'exécution par une partie quelconque des obligations du traité.

VIII. DATE D'ENTREE EN VIGUEUR

Malgré les observations présentées au cours de la soutenance de thèse de droit mentionnée au chapitre précédent, il ne fait aucun doute qu'un traité dont les dispositions exigent qu'il fasse l'objet d'un échange de ratification n'a aucune force obligatoire avant que cet échange ait eu lieu. (Voir Institut Prava, op. cit. p. 387) :

L'échange des instruments de ratification et le dépôt des ratifications ont une importance juridique considérable.

Les accords bilatéraux renferment fréquemment une clause stipulant que le traité signé et ratifié n'entrera en vigueur qu'au moment de l'échange des instruments de ratification par les Parties.

Dans les accords multilatéraux, on trouve parfois une application du principe dit "de l'unanimité", qui signifie qu'un traité donné n'entrera en vigueur que si toutes les parties au traité le ratifient et déposent leurs instruments de ratification auprès du Gouvernement de l'Etat dépositaire (Voir, par exemple, le premier alinéa de l'article III du Pacte Briand-Kellogg du 27 août 1928).

La plupart des traités conclus par l'Union soviétique prévoient d'une façon ^{ou} ~~exprime~~ la formalité dont dépend leur entrée en vigueur. Le Protocole prorogeant le Traité de neutralité et de non-agression entre l'Afghanistan et l'Union des Républiques socialistes soviétiques signé à Moscou le 29 mars 1936 (Recueil des Traités etc. de l'URSS, Vol. IX, Moscou, 1938, p. 37) en constitue un exemple. La disposition pertinente est rédigée dans les termes suivants (traduction du Secrétariat de la Société des Nations) :

Article 2. Le présent protocole sera ratifié. Il entrera en vigueur le jour de l'échange des instruments de ratification, qui aura lieu à Kaboul dans le plus bref délai possible.

La note qui figure à la suite du protocole précise que l'échange des instruments de ratification a eu lieu à Kaboul, le 3 septembre 1936.

Le Protocole d'Assistance mutuelle entre l'Union des Républiques socialistes soviétiques et la République populaire de Mongolie signé à Oulan-Bator Khoto le 12 mars 1936 dispose (Recueil des Traités etc. de l'URSS, Vol. IX, Moscou, 1938, p. 43) (traduction) :

Article 4. Le présent Protocole est établi en deux exemplaires, rédigés en langue russe et en langue mongole, les deux textes faisant également foi. Il entrera en vigueur le jour de sa signature et demeurera en vigueur pour une période de dix ans à compter de cette date.

Dans le cas du Traité d'établissement, de commerce et de navigation entre l'Iran et l'Union des Républiques socialistes soviétiques signé à Téhéran le 27 août 1935 (Recueil des Traités etc., de l'URSS, Vol. IX, Moscou, 1938, p. 129; Société des Nations, Recueil des Traités, Vol. CLXXVI, p. 299), l'entrée en vigueur du traité, dont les dispositions exigeaient qu'il fût ratifié, n'a pas été retardée jusqu'à la date où les ratifications sont intervenues. Les dispositions pertinentes de ce Traité sont ainsi conçues (traduction) du Secrétariat de la Société des Nations) :

Article XVIII. Le présent traité sera ratifié par les organes législatifs des deux Parties contractantes et l'échange des instruments de ratification aura lieu à Moscou.

Il est conclu pour une durée de 3 ans prenant cours à partir du 22 juin 1935 (le premier tir 1314). Au cas où l'une des Parties contractantes voudrait faire cesser les effets du présent traité à l'expiration du délai susmentionné, elle aura à notifier par écrit son intention à l'autre à la fin de la deuxième année. A défaut de quoi, le traité sera prolongé par tacite reconduction.

Une note précise que l'échange des ratifications a eu lieu à Moscou le 8 juin 1936, c'est-à-dire près d'un an après la date à laquelle la durée de trois ans prévue par le traité a pris cours et à laquelle celui-ci est vraisemblablement entré en vigueur. Il convient également de remarquer que la date à compter de laquelle la durée du traité a pris cours était antérieure de deux mois à celle de la signature du traité.

L'entrée en vigueur, antérieurement à l'échange des instruments de ratification d'un traité soumis à ratification est stipulée d'une façon plus précise dans le cas de l'Accord prorogeant l'Accord commercial entre la République française et l'Union des Républiques socialistes soviétiques signé à Paris le 6 janvier 1936 (Recueil des Traités etc. de l'URSS, Vol. IX, Moscou, 1938, p. 164). L'article pertinent dispose[†]:

[†] Texte français établi par le Secrétariat des Nations Unies à partir de la traduction en langue anglaise.

Article 7. Le présent Accord sera ratifié dans le plus bref délai possible et l'échange des instruments de ratification aura lieu à Moscou.

En attendant sa ratification, le présent Accord entrera provisoirement en vigueur à compter du jour de sa publication.

Une traduction en langue russe sera établie dans le plus bref délai possible et sera vérifiée par les parties, après quoi les deux textes feront également foi.

Lors d'une prorogation ultérieure du même Accord commercial entre la France et l'URSS, une disposition a fixé de manière plus précise encore la date d'entrée en vigueur qui devait précéder la ratification, sans même attendre la publication. Voir l'Accord prorogeant l'Accord commercial entre la République française et l'Union des Républiques socialistes soviétiques signé à Paris le 17 décembre 1936 (Recueil des Traités etc. de l'URSS, Vol. IX, Moscou, 1938, p. 177).

L'article pertinent dispose + :

Article IV. Le présent Accord sera ratifié dans le plus bref délai possible et l'échange des instruments de ratification aura lieu à Moscou.

En attendant sa ratification, le présent Accord entrera provisoirement en vigueur le 1er janvier 1937.

Une traduction en langue russe sera établie dans le plus bref délai possible et sera vérifiée par les parties, après quoi les deux textes feront également foi.

Une autre variante figure dans le Traité de Commerce entre la Confédération suisse et l'Union des Républiques socialistes soviétiques conclu à Moscou le 17 mars 1948. (Vedomosti Verkhovnovo Soveta. SSSR, N° 13(560), 27 mars 1948, p. 4). L'article pertinent est rédigé dans les termes suivants :

Article 13. Le présent traité est conclu pour la durée d'un an.

Il sera ratifié aussitôt que faire se pourra et entrera en vigueur vingt jours après l'échange des instruments de ratification, qui aura lieu à Berne.

La note ci-dessous figure à la fin du traité (traduction) :

Ratifié le 13 juillet 1948 par le Présidium du Soviet suprême de l'URSS.
Instruments de ratification échangés le 11 août 1948.

Le traité est entré en vigueur 20 jours après l'échange des instruments de ratification.

+ Texte français établi par le Secrétariat des Nations Unies à partir de la traduction en langue anglaise.

IX. ADHESION

Un manuel soviétique (Institut Prava, op. cit., p. 387) traite de l'adhésion dans les termes suivants (traduction) :

Les ouvrages de droit international s'efforcent fréquemment de faire une distinction entre, d'une part, l'adhésion, à savoir une déclaration par laquelle un Etat reconnaît, en ce qui le concerne, la force obligatoire d'un traité donné qui a déjà été signé par d'autres Puissances et, d'autre part, l'accession c'est-à-dire le fait pour un Etat tiers d'accepter solennellement un traité, de l'adopter intégralement, dans des conditions de parfaite égalité avec les parties qui l'ont signé.

Il faut admettre que cette distinction est, en fait, dénuée d'importance juridique. Il est plus exact de ne parler que des différentes formes que peut prendre l'adhésion à un traité.

L'adhésion à un accord multilatéral déjà signé se fait généralement soit au moyen de la signature du texte de l'accord, soit au moyen d'une déclaration d'adhésion.

La déclaration du 2 décembre 1927 relative à l'adhésion de l'Union des Républiques socialistes soviétiques au Protocole concernant la prohibition d'emploi à la guerre de gaz asphyxiants, toxiques ou similaires et de moyens bactériologiques, signé à Genève le 17 juin 1925, peut servir d'exemple de la seconde de ces deux méthodes.

Voici d'autres exemples d'adhésion de l'Union soviétique à des traités multilatéraux.

Le Traité relatif à l'Archipel du Spitzberg, signé à Paris le 9 février 1920 (Recueil des traités etc. de l'URSS, Vol. IX, Moscou, 1938, p. 53; Société des Nations, Recueil des traités, Vol. II, No 1, p. 7) dispose :

Article 10. En attendant que la reconnaissance par les Hautes Parties Contractantes d'un Gouvernement russe permette à la Russie d'adhérer au présent Traité, les nationaux et sociétés russes jouiront des mêmes droits que les ressortissants des Hautes Parties Contractantes.

Les tierces Puissances seront invitées par le Gouvernement de la République française à adhérer au présent Traité dûment ratifié. Cette adhésion sera effectuée par voie de notification adressée au Gouvernement français, à qui il appartiendra d'en aviser les autres Parties Contractantes.

L'adhésion de l'URSS a été publiée dans le Recueil des lois de l'URSS, 1935, deuxième partie, No 17, Section 138, comme ayant effet à compter du 7 mai 1935.

L'adhésion de l'URSS à la Convention internationale pour la répression de la circulation et du trafic des publications obscènes, signée à Genève le 12 septembre 1923, a été officiellement constatée dans le Recueil des lois de l'URSS, 1936, deuxième partie, No 21, Section 179, comme étant intervenue le 8 juillet 1935, après que l'URSS fut devenue Membre de la Société des Nations, à la suite d'une notification au Secrétaire général, auquel les Etats non signataires devaient, aux termes de l'article 9 de la Convention, adresser les notifications d'adhésion.

L'adhésion de l'URSS au Traité général de renonciation à la guerre comme instrument de politique nationale du 27 août 1928 a également été formulée dans une déclaration, en date du 6 septembre 1928, qui fut notifiée aux Etats-Unis d'Amérique, Etat auquel les adhésions devaient être notifiées aux termes de l'article III du Traité (Recueil des lois de l'URSS, 1929, deuxième partie, No 41, Section 234).

La procédure interne que l'URSS suit pour prendre une décision au sujet de l'adhésion à un traité a été exposée dans le décret du 2 octobre 1925 (Recueil des lois de l'URSS, 1925, première partie, No 68, Section 503). Ce décret qui, ainsi que nous l'avons indiqué précédemment, était encore en vigueur au 1er juillet 1937, après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution de l'URSS le 5 décembre 1936, dispose (traduction) :

5. S'il devient nécessaire que l'Union des Républiques socialistes soviétiques adhère à un traité ou à un accord international en vigueur et ouvert à l'adhésion de tous les Etats, le Commissariat du Peuple aux affaires étrangères soumettra le projet du décret d'adhésion au Conseil des Commissaires du Peuple de l'Union des Républiques socialistes soviétiques en suivant la procédure habituelle. Lorsque le projet aura été approuvé, le décret sera publié dans le Recueil des lois et règlements du Gouvernement ouvrier-paysan de l'Union des Républiques socialistes soviétiques.

X. RESERVES

On lit dans un manuel soviétique (Institut Prava, op. cit., p.388)
(traduction)

Les réserves formulées au moment de la signature d'un traité doivent avoir été connues des parties au traité et approuvées par elles (ne fût-ce que tacitement) préalablement à la signature. En règle générale, les réserves doivent être acceptées et contresignées par toutes les parties au traité (par exemple, au moyen d'un échange de notes, dans un protocole de signature, ou par un autre moyen similaire).

Un "Protocole de signature" était joint à l'Accord entre le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni et le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques concernant la limitation des armements navals et l'échange de renseignements relatifs aux constructions navales signé à Londres le 17 juillet 1937 (Vedomosti Verkhovnovo Soveta SSSR, No. 6, 5 juin 1938, pp.1 et 2 - Bulletin du Soviet suprême de l'URSS; Société des Nations, Recueil des Traités, Vol. CLXXXVII, pp. 125 et 136). Le texte français est rédigé dans les termes suivants (traduction du Secrétariat de la Société des Nations) :

Protocole de signature

Au moment de signer l'accord qui porte la date de ce jour, les sous-signés, dûment autorisés à cet effet par leurs gouvernements respectifs, sont convenus de ce qui suit :

1. Si, avant l'entrée en vigueur de l'accord susmentionné, les constructions navales d'une Puissance, ou un changement de circonstances, paraissent de nature à ne pas rendre désirable l'entrée en vigueur de l'accord dans sa forme actuelle, les gouvernements contractants se consulteront afin de déterminer s'il convient de modifier l'une quelconque de ses dispositions pour faire face à la situation qui se présenterait.....

Le texte de l'Accord lui-même renferme certaines dispositions que les auteurs du manuel susmentionné qualifient de "réserves". C'est ainsi que la Partie II de l'accord, intitulée "Limitations", dispose :

2. Il est toutefois entendu que le Gouvernement soviétique ne sera pas tenu par les limitations et restrictions contenues dans la présente partie du présent accord en ce qui concerne les forces navales soviétiques d'Extrême-Orient et aussi longtemps qu'un accord spécial sur ce point ne sera pas intervenu entre l'Union des Républiques socialistes soviétiques et le Japon.....

L'URSS a formulé une réserve lorsqu'elle est devenue Membre de la Société des Nations, en 1934. Dans une lettre adressée le 15 septembre 1934, au Président de la XVème Assemblée de la Société des Nations, le Commissaire du Peuple aux Affaires étrangères déclarait (Recueil des Traités etc. de l'URSS, Vol. VIII, Moscou, 1935, p.36) :

Considérant que les articles 12 et 13 du Pacte laissent à l'appréciation des Etats le renvoi à un règlement arbitral ou judiciaire, le Gouvernement soviétique tient, dès maintenant, à préciser que, à son avis, ces procédures ne peuvent s'appliquer à des différends portant sur des faits antérieurs à son entrée dans la Société.

Je me permets d'exprimer l'espoir que la présente déclaration sera accueillie par tous les Membres de la Société dans l'esprit de sincère désir de collaboration internationale et de maintien de la paix, au profit de toutes les nations, dans lequel elle est faite.

D'autres commentaires au sujet des réserves figurent dans le compte rendu de la soutenance de la thèse de O.E. Polents, plus haut mentionnée dans le chapitre relatif à la ratification des traités. Un des membres du jury, le Professeur A.D. Kéiline, déclare (p.285) qu'à son avis l'auteur de cette thèse a raison d'écrire :

Les réserves formulées au moment de la ratification ne peuvent pas être unilatérales : elles doivent être acceptées par tous les Etats parties à l'accord international.

De l'avis du Professeur Kéiline, ce principe est corroboré par la résolution que l'Assemblée de la Société des Nations a adoptée le 25 septembre 1931 au sujet des réserves.

XI. ENREGISTREMENT ET PUBLICATION

Un décret soviétique déjà ancien (décret du 22 août 1924, Recueil des lois de l'URSS, 1924, Première Partie, No 7, Section 71) a prévu la publication des traités dans les termes suivants (traduction) :

11. Les traités, accords et conventions conclus par l'Union des Républiques socialistes soviétiques avec des Etats étrangers seront publiés dans le "Recueil des lois et règlements du Gouvernement ouvrier-paysan de l'Union des Républiques socialistes soviétiques" suivant les modalités indiquées ci-dessous :

- a) Les traités, accords et conventions qui sont soumis à la ratification du Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques ou qui entrent en vigueur par un échange de déclarations entre les parties qui les ont signés, ne seront publiés qu'après l'échange des instruments de ratification ou des déclarations;
- b) Les traités, accords et conventions qui entrent en vigueur soit par la signature des parties, soit à l'expiration d'un certain délai consécutif à la signature, soit lors de leur publication dans un organe officiel de l'Union des Républiques socialistes soviétiques seront publiés lors de leur conclusion.....

Un amendement du 10 septembre 1926 (Recueil des lois de l'URSS, 1926, Première Partie, No 61, Section 454) dispose (traduction) :

.... Les traités, accords et conventions internationaux conclus par l'Union des Républiques socialistes soviétiques [seront publiés] dans la Deuxième Partie du "Recueil" susmentionné.

Après l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution de l'URSS, le 5 décembre 1936, un nouveau périodique officiel entreprit de publier les lois et les décrets promulgués par le Soviet suprême de l'URSS et son Présidium. L'ancien Recueil des lois de l'URSS cessa d'être publié en 1938, lorsque parut le premier numéro du nouveau périodique. Nous n'avons trouvé trace d'aucun texte législatif qui modifie le décret du 22 août 1924 mentionné ci-dessus, en prescrivant la publication des traités dans une revue officielle paraissant sous un autre nom mais, en fait, les traités, accords et conventions conclus par l'URSS sont actuellement publiés dans un périodique officiel intitulé "Vedomosti Verkhovnovo Soveta SSSR - Bulletin du Soviet suprême de l'URSS".

Le manuel soviétique mentionné plus haut (Institut Prava, op.cit., p.390) attire l'attention de ses lecteurs, sans faire de commentaires, sur l'Article 102 de la Charte des Nations Unies qui prescrit la publication de tout traité ou accord international conclu par un membre quelconque des Nations Unies; le même manuel note que l'Assemblée générale a adopté, le 14 décembre 1946, un

règlement relatif à l'enregistrement des traités. Une traduction russe de ce règlement a paru dans Sovetskoé Gosoudarstvo i Pravo, No 3 (1948), pp.57 à 59 - l'Etat et le droit soviétiques.

XII. INTERPRETATION DES TRAITES

Le passage suivant, qui est extrait du manuel mentionné plus haut (Institout Prava, op.cit., p. 403) illustre la position adoptée par l'Union soviétique en matière d'interprétation des traités (traduction) :

L'interprétation d'un traité international consiste à préciser l'objet, le contenu et les meilleures conditions d'application de ce traité, ainsi que le sens des divers articles ou de l'ensemble de ce traité lorsqu'il s'agit d'appliquer le traité à telle ou telle situation concrète dans le domaine des relations internationales.

L'interprétation a pour objet de préciser l'intention des deux parties.

L'interprétation d'un traité international peut reposer sur une étude du texte du traité faite au moyen de l'analyse étymologique ou grammaticale de certains mots ou de phrases déterminées qui figurent dans le traité.

L'interprétation peut reposer sur une analyse de la suite des événements historiques qui ont rendu nécessaire la conclusion d'un traité international donné.

On peut interpréter un traité en comparant certains articles à d'autres, à des coutumes établies en matière de relations internationales, etc.

L'argumentation du Ministre des Affaires étrangères, M. André Vychinsky, à la Conférence du Danube de 1948, fournit un exemple récent d'une méthode d'interprétation utilisée par l'URSS. M. Vychinsky, cherchant à déterminer le sens de l'article 7 de la Convention de 1921 relatif à la Commission européenne du Danube, a comparé cet article à l'article 42, à des termes analogues employés dans la Charte des Nations Unies à propos du vote au Conseil de sécurité, ainsi qu'aux objectifs généraux de la Commission (voir A. Vychinsky, membre de l'Académie, La Conférence du Danube et diverses questions de droit international, Sovetskoié Gosoudarstvo i Pravo, 1948, No 10 pp. 23 et 24 - L'Etat et le droit soviétiques).

XIII. LA REGLE "PACTA SUNT SERVANDA"

Le Ministre des Affaires étrangères, M. André Vychinsky, écrit, au sujet de la règle pacta sunt servanda (traduction) :

Les moyens généralement admis pour modifier les conventions, les traités et les accords internationaux ou pour y mettre fin sont bien connus. Dans ce domaine s'applique la règle classique du droit international "pacta sunt servanda" - les pactes doivent être observés ce qui veut dire qu'aucune partie à un traité ne peut unilatéralement se considérer comme libérée des obligations qu'elle a assumées aux termes de ce traité ou le modifier unilatéralement, sans le consentement de toutes les parties à ce traité. Ce principe est formulé de la façon la plus nette dans le Protocole de Londres de 1871 et il est réaffirmé dans l'article 19 du Pacte de la Société des Nations.

(A. Vychinsky, membre de l'Académie, op. cit., p.21).

XIV. EFFET DES TRAITES ULTERIEURS

Le Ministre des Affaires étrangères, M. André Vychinsky, a défendu le principe que l'on ne doit pas interdire à des Etats qui ne sont pas parties à un traité de conclure un accord avec certaines des parties à un traité déjà en vigueur sous prétexte qu'une ou plusieurs des parties au traité ne souhaitent pas que la situation soit modifiée. M. Vychinsky écrit, dans l'article précité (p.22 - traduction) :

Les traités internationaux conclus entre les parties doivent être respectés et ils ne peuvent être modifiés sans le consentement de toutes les parties qui les ont signés. C'est là un principe incontesté du droit international. Mais peut-on, en s'appuyant sur ce principe, aboutir à la conclusion qu'un traité conclu entre un groupe d'Etats déterminé, pour telle ou telle raison afin de faire face à telle ou telle situation constitue un accord inviolable, destiné à être éternellement en vigueur et liant tous les autres Etats qui sont étrangers au traité en question ? Peut-on qualifier de normale une situation dans laquelle des Etats qui ne sont pas parties à un traité donné sont considérés comme liés par les dispositions dudit traité, au point qu'on leur dénie le droit de conclure d'autres traités, serait-ce au sujet de la même question, s'ils n'ont pas l'assentiment des Etats qui ont antérieurement signé un traité relatif à ladite question ?

Il suffit de poser ces questions pour faire apparaître clairement qu'il est impossible de répondre autrement que par la négative.

Il est, à diverses reprises, arrivé à l'URSS de conclure un traité destiné à remplacer un autre traité qu'elle avait antérieurement conclu avec le même cocontractant. On peut citer à titre d'exemple la Convention entre la République de Pologne et l'Union des Républiques socialistes soviétiques concernant la procédure à suivre pour l'examen et le règlement des incidents et conflits de frontière signée à Moscou le 3 juin 1933 (Recueil des Traités etc. de l'URSS, Vol. VIII, 1935, p.79; Société des Nations, Recueil des Traités, Vol. CXLIII, p.265). L'article 18 de cette Convention dispose (traduction du Secrétariat de la Société des Nations) :

Article 18. La présente convention entrera en vigueur le quarante-cinquième jour qui suivra le jour de la notification, par la voie diplomatique, de sa ratification par les deux gouvernements.

A partir de l'entrée en vigueur de la convention, l'"Accord pour le règlement des conflits de frontière entre la République de Pologne, d'une part, et l'Union des Républiques socialistes soviétiques d'autre part", conclu à Moscou le 3 août 1925, cessera d'avoir effet.

L'Union soviétique a pour habitude de mentionner expressément, comme c'est le cas dans l'exemple cité, les traités antérieurs qui sont abrogés.

XV. EFFET DES CHANGEMENTS SURVENUS DANS LA FORME DES GOUVERNEMENTS

Dès le début, le Gouvernement soviétique a soutenu la thèse que si un gouvernement est normalement lié par les obligations assumées par les gouvernements qui l'ont précédé, ce principe n'est pas applicable lorsqu'une révolution sociale s'est produite. Le professeur Eugène A. Korovine a énoncé ce principe dans les termes suivants (Soviet Treaties and International Law, American Journal of International Law, Vol. 22 (1928), p. 763 - Les traités et le droit international de l'Union soviétique) :

L'argumentation avancée par l'Union soviétique est approximativement la suivante : Tout accord international est l'expression d'un ordre social établi, et correspond à un certain équilibre entre des intérêts collectifs. Tant que prévaut cet ordre social, les traités demeurant en vigueur doivent être scrupuleusement respectés, en application de la règle pacta sunt servanda. Mais si, à la suite d'un cataclysme social, une classe sociale en remplace une autre au gouvernail de l'Etat, non seulement pour réorganiser les rapports économiques, mais aussi pour réviser les principes fondamentaux de la politique tant intérieure qu'extérieure, les anciens accords, dans la mesure où ils reflètent l'ancien état de choses aboli par la révolution deviennent nuls et non avenue. Il serait contraire aux principes élémentaires de l'équité dont toutes les nations doivent pouvoir bénéficier dans leurs relations réciproques d'obliger un peuple enfin libéré d'un joug séculaire à régler des dettes que ses oppresseurs ont contractées pour le maintenir en servitude. La doctrine de l'Union soviétique semble donc consister à étendre l'interprétation du principe rebus sic stantibus tout en limitant son domaine d'application au cas d'une révolution sociale.

Ce principe a été officiellement énoncé dans le mémorandum présenté le 20 avril 1922 par la délégation russe à la Conférence économique internationale de Gênes. On lit dans ce mémorandum :

Si le Pouvoir des Soviets s'est refusé à reconnaître les engagements des gouvernements précédents ou à satisfaire les prétentions des personnes qui ont souffert de ses mesures de politique intérieure, telles que la nationalisation des entreprises, la municipalisation des édifices, la réquisition ou la confiscation des biens privés, ce n'est pas qu'il soit "incapable" ou "indésireux" de faire honneur à ses engagements, mais bien pour des raisons de principe ou pour des motifs de nécessité politique.

La révolution de 1917, par le fait même qu'elle détruisait de fond en comble l'ancien état de choses politique, social et économique, pour mettre à sa place une organisation toute différente de la société, et qu'elle faisait passer le pouvoir entre les mains de couches sociales nouvelles, interrompait la continuité des engagements civils faisant partie intégrante du régime économique de la société disparue, et ces engagements tombèrent en déchéance en même temps que cette société même....

(Voir Y. V. Klioutchnikov et A.V. Sabanine, Mejdounarodnaïa Politika Noveïchago Vremeni v Dogovorakh, Notakh i Deklaratsiakh, Troisième Partie, Vol. 1, p. 179 (Moscou, 1928) - La politique internationale actuelle d'après les accords, notes et déclarations).

En conformité avec ce principe, le Gouvernement soviétique a promulgué un décret répudiant les emprunts extérieurs (28 janvier 1918, Recueil des lois de la RSFSR, 1917-1918, n° 27, Section 353) et s'est opposé aux tentatives que les Etats étrangers ont faites en vue de faire verser à leurs ressortissants une indemnité correspondant à la valeur des biens confisqués.

Afin d'indiquer avec précision quels traités devaient être maintenus en vigueur après une révolution sociale, l'URSS a négocié avec la Grande-Bretagne un traité qui fut signé à Londres le 8 août 1924. Aux termes de ce traité, qui ne fut pas ratifié, les traités conclus entre le Gouvernement impérial russe et la Grande-Bretagne étaient divisés en deux catégories; les traités considérés comme devenus caducs étant énumérés à l'article II et l'article III donnant la liste des traités considérés comme étant en vigueur. Les conventions multilatérales que les deux parties reconnaissaient comme étant toujours en vigueur à leur égard étaient énumérées à l'article IV.

(Voir E.A. Korovine, Mejdounarodnyïé Dogovory i Akty Novovo Vremeni, Moscou, 1924, pp. 243 à 246 - Traités et actes internationaux des temps actuels).

Le traité en question fut négocié à la suite d'une suggestion figurant dans une note que le représentant plénipotentiaire de l'URSS à Londres avait adressée au Premier Ministre le 8 février 1924, et dans laquelle il déclarait (traduction) :

Le Gouvernement de l'Union soviétique, conformément à la résolution dans laquelle le Deuxième Congrès des Soviets de l'Union soviétique a affirmé qu'une coopération amicale entre les peuples de la Grande-Bretagne et de l'Union soviétique constituait l'une de ses aspirations fondamentales, déclare qu'il est prêt à examiner et à régler dans un esprit amical toutes les questions qui découlent directement ou indirectement de l'acte de reconnaissance.

Pour ces considérations, le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques est prêt à s'entendre avec le Gouvernement britannique au sujet du remplacement des anciens traités qui ont perdu leur force juridique à la suite d'événements survenus pendant ou après la guerre, ou qui ont été abrogés.

A cette fin, le Gouvernement de l'Union soviétique se propose d'envoyer incessamment à Londres des représentants ayant les pouvoirs nécessaires pour régler les réclamations réciproques pendantes et explorer les moyens de rétablir le crédit russe en Grande-Bretagne ...

(Recueil des Traités, etc., de l'URSS, Vol. I-II, Moscou, 1928, pp. 14 et 15).

Il convient de remarquer que ni la note de l'URSS, ni le traité ne mentionnent expressément la révolution comme motif de la révision, mais utilisent l'expression "événements survenus pendant ou après la guerre".

XVI. EFFET DE LA RUPTURE DES RELATIONS DIPLOMATIQUES

Deux cas anciens de rupture des relations diplomatiques se sont présentés à des moments où des traités étaient en vigueur entre l'URSS et le pays intéressé. Dans l'un des cas, la rupture se fit sur l'initiative de l'URSS; dans le deuxième, sur celle de l'autre partie contractante. Dans ce dernier cas (rupture avec la Grande-Bretagne), l'Accord commercial du 16 mars 1921 (Recueil des Traités etc. de l'URSS, Vol. I, Moscou, 1924, n° 5; American Journal of International Law, Vol. 16 (1922), Suppl.; p. 141) était en vigueur lors de la rupture des relations diplomatiques, le 26 mai 1927. Dans une note en date du 23 février 1927, le principal Secrétaire d'Etat aux affaires étrangères de Grande-Bretagne déclarait au Chargé d'affaires de l'URSS à Londres (traduction) :

... le Gouvernement de Sa Majesté ne se préoccupe pas des affaires intérieures de la Russie, ni de la forme de son Gouvernement. Tout ce qu'il demande, c'est que ledit gouvernement s'abstienne de s'ingérer dans les affaires purement britanniques et de recourir à des mesures ou à des actes de propagande dirigés contre des sujets britanniques. Mais le Gouvernement de Sa Majesté croit devoir avertir l'Union des Républiques socialistes soviétiques, de la façon la plus solennelle, qu'il existe des limites au delà desquelles il est dangereux de provoquer l'opinion publique de ce pays et que, si des actes comme ceux qui font l'objet de la présente protestation continuaient à se produire, tôt ou tard ils entraîneraient fatalement l'abrogation de l'Accord commercial dont les dispositions ont été violées de façon si flagrante, et même la rupture des relations diplomatiques normales.

(British Parliamentary Papers, Russia n° 3 (1927), Cmd.2895, A Selection of Papers dealing with the Relations between His Majesty's Government and the Soviet Government, 1921-1927, pp. 49-50. Voir également Y.V. Klioutchnikov et A.V. Sabanine, Mejdounarodnaïa Politika Noveïchago Vremeni v Dogovorakh, Notakh i Deklaratsiakh, troisième partie, Vol. I, Moscou, 1928, p. 365 - La politique internationale actuelle d'après les accords, notes et déclarations).

Le Commissaire du peuple aux affaires étrangères de l'URSS répondit au Chargé d'affaires britannique par une note en date du 26 février 1927, qui renferme notamment le passage suivant (traduction) :

8. Sir Austin Chamberlain, à la fin de sa note, a jugé bon de brandir la menace d'une rupture complète des relations commerciales et diplomatiques au cas où le Gouvernement de l'Union soviétique ne déférerait pas à de nouvelles exigences, qui ne découlent pas des accords anglo-soviétiques ou des obligations formelles réciproques des deux pays. Tout en déclarant que les menaces proférées contre l'URSS n'effraient personne dans ce pays, le Gouvernement de l'Union soviétique

survenu cette même année au sujet de l'exécution par la Chine de ses obligations. (A.V. Sabanine, Mejdounarodnaïa Politika v 1929 Godou, Moscou, 1931, p. 193. - La politique internationalé au cours de l'année 1929).

L'article premier de ce protocole dispose (traduction) :

1. Les deux parties considèrent que la première des conditions préliminaires posées par le Gouvernement de l'Union soviétique est en parfaite conformité avec le télégramme du Commissaire du peuple aux affaires étrangères par interim, M. Litvinov, en date du 27 novembre de cette année, ainsi qu'avec les dispositions du Protocole de Nikolsk-Coussourilsk du 3 décembre de cette année, et rétablit la situation qui existait avant le différend, sur la base des Accords de Moukden et de Pékin.

Cette mention de l'Accord de Pékin semble indiquer que l'URSS considérait que l'Accord du 31 mai 1924 signé à Pékin avait survécu à la suspension des relations diplomatiques en 1927 et à la rupture complète des liens consulaires, survenue le 18 juillet 1929. Le Recueil des Traités etc. de l'URSS, Vol. VI, Moscou, 1931, p. 185, mentionnait l'Accord du 31 mai 1924, sans indiquer s'il était devenu caduc. L'accord concernant la reprise des relations diplomatiques fut signé à Genève le 12 décembre 1932. (Recueil des Traités etc. de l'URSS, Vol. VII, Moscou, 1933, p. 5).

La rupture des relations diplomatiques avec le Gouvernement polonais, le 25 avril 1943, fut notifiée à l'Ambassadeur de Pologne à Moscou par une note dont les derniers alinéas étaient rédigés dans les termes suivants (traduction) :

Toutes ces circonstances obligent le Gouvernement soviétique à conclure que l'actuel Gouvernement de la Pologne, qui est tombé suffisamment bas pour se trouver d'accord avec le Gouvernement hitlérien, a en fait interrompu les relations d'alliance avec l'URSS et a adopté une attitude hostile envers l'Union soviétique.

Pour ces diverses considérations, le Gouvernement soviétique a décidé d'interrompre ses relations avec le Gouvernement polonais.

(Voir Soviet Foreign Policy During the Patriotic War, Documents and Materials, Vol. I, June 22, 1941 - December 31, 1943, traduction anglaise d'Andrew Rothstein, Londres, sans date, p. 203 - La politique extérieure de l'Union soviétique au cours de la guerre pour la patrie, Textes et Documents.

Après cette rupture, le Gouvernement soviétique traita le Gouvernement polonais en Exil comme s'il ne représentait pas l'Etat polonais, mais il ne publia aucune déclaration au sujet des accords conclus avec la Pologne, tel l'accord relatif à l'évacuation de l'armée polonaise du territoire de l'URSS.

se permet de réaffirmer sa conviction que la conclusion d'un accord commercial en 1921, ainsi que l'établissement subséquent des relations diplomatiques, étaient conformes aux intérêts et aux besoins des populations de l'URSS comme de l'Empire britannique. Si l'actuel gouvernement britannique estime que le fait de mettre un terme aux relations commerciales anglo-soviétiques et à toutes les autres relations entre les deux pays est conforme aux besoins du peuple anglais, présente des avantages pour l'Empire britannique et sert les intérêts du monde entier, il ne manquera certainement pas d'agir en conséquence, en assumant l'entière responsabilité des suites qui en découleront ...

L'Accord commercial du 16 mars 1921 fut abrogé lors de la rupture des relations diplomatiques, le 26 mai 1927, mais des organismes commerciaux soviétiques reçurent la permission de demeurer à Londres. Le Recueil des Traités etc. de l'URSS (Vol. I-II, Moscou, 1928, p. 12) publie le titre de l'Accord du 16 mars 1921 avec la mention "caduc". Cet accord ne fut pas remis en vigueur lors du rétablissement des relations diplomatiques, le 3 octobre 1929, mais un nouvel Accord commercial provisoire fut conclu à Londres le 16 avril 1930 (Recueil des Traités etc. de l'URSS, Vol. VI, Moscou, 1931, p. 37).

Il ne semble pas que l'Accord relatif aux principes généraux pour le règlement des questions pendantes entre la République de Chine et l'Union des Républiques socialistes soviétiques du 31 mai (Recueil des Traités etc. de l'URSS, Vol. I-II, Moscou, 1928, p. 30); American Journal Of International Law, Vol. 19 (1925), Suppl., p. 53) ait été abrogé, de façon expresse ou en fait, au moment de la suspension des relations diplomatiques entre l'URSS et la Chine, le 6 avril 1927.

Les notes échangées à l'occasion du départ de Pékin de l'Ambassade soviétique, le 9 avril 1927, ne mentionnent pas l'Accord du 31 mai 1924. (Voir la note en date du 9 avril 1927 adressée par M. Litvinov à M. Tchen-Yen-Chi; Klioutchnikov et Sabanine, op. cit., troisième partie, Vol. I, pp. 373 à 375).

L'Accord du 31 mai 1924 énonçait, à l'article IX, les principes destinés à régir l'exploitation des chemins de fer de l'Est chinois, principes qui figurent complétés par les dispositions de l'Accord entre la Chine et l'Union des Républiques socialistes soviétiques pour la gérance provisoire des chemins de fer de l'Est chinois. Un protocole relatif au règlement du conflit entre la Chine et l'Union des Républiques socialistes soviétiques fut signé à Khabarovsk le 22 décembre 1929, à la suite du conflit

survenu cette même année au sujet de l'exécution par la Chine de ses obligations. (A.V. Sabanine, Mejdounarodnaïa Politika v 1929 Godou, Moscou, 1931, p. 193. - La politique internationalé au cours de l'année 1929). L'article premier de ce protocole dispose (traduction) :

1. Les deux parties considèrent que la première des conditions préliminaires posées par le Gouvernement de l'Union soviétique est en parfaite conformité avec le télégramme du Commissaire du peuple aux affaires étrangères par interim, M. Litvinov, en date du 27 novembre de cette année, ainsi qu'avec les dispositions du Protocole de Nikolsk-Oussourilsk du 3 décembre de cette année, et rétablit la situation qui existait avant le différend, sur la base des Accords de Moukden et de Pékin

Cette mention de l'Accord de Pékin semble indiquer que l'URSS considérait que l'Accord du 31 mai 1924 signé à Pékin avait survécu à la suspension des relations diplomatiques en 1927 et à la rupture complète des liens consulaires, survenue le 18 juillet 1929. Le Recueil des Traités etc. de l'URSS, Vol. VI, Moscou, 1931, p. 185, mentionnait l'Accord du 31 mai 1924, sans indiquer s'il était devenu caduc. L'accord concernant la reprise des relations diplomatiques fut signé à Genève le 12 décembre 1932. (Recueil des Traités etc. de l'URSS, Vol. VII, Moscou, 1933, p. 5).

La rupture des relations diplomatiques avec le Gouvernement polonais, le 25 avril 1943, fut notifiée à l'Ambassadeur de Pologne à Moscou par une note dont les derniers alinéas étaient rédigés dans les termes suivants (traduction) :

Toutes ces circonstances obligent le Gouvernement soviétique à conclure que l'actuel Gouvernement de la Pologne, qui est tombé suffisamment bas pour se trouver d'accord avec le Gouvernement hitlérien, a en fait interrompu les relations d'alliance avec l'URSS et a adopté une attitude hostile envers l'Union soviétique.

Pour ces diverses considérations, le Gouvernement soviétique a décidé d'interrompre ses relations avec le Gouvernement polonais.

(Voir Soviet Foreign Policy During the Patriotic War, Documents and Materials, Vol. I, June 22, 1941 - December 31, 1943, traduction anglaise d'Andrew Rothstein, Londres, sans date, p. 203 - La politique extérieure de l'Union soviétique au cours de la guerre pour la patrie, Textes et Documents.

Après cette rupture, le Gouvernement soviétique traita le Gouvernement polonais en Exil comme s'il ne représentait pas l'Etat polonais, mais il ne publia aucune déclaration au sujet des accords conclus avec la Pologne, tel l'accord relatif à l'évacuation de l'armée polonaise du territoire de l'URSS.

XVII. CONSEQUENCES DES MODIFICATIONS TERRITORIALES

Après que l'Union des Républiques socialistes soviétiques eut été constituée, le 30 décembre 1922, par la fédération de quatre Républiques socialistes soviétiques (République socialiste fédérative soviétique de Russie, République socialiste soviétique d'Ukraine, République socialiste soviétique de Biélorussie et République socialiste fédérative soviétique de Transcaucasie), le Commissariat du Peuple aux Affaires étrangères de l'URSS adressa, le 23 juillet 1923, une notification aux représentants des Etats étrangers qui avaient des missions à Moscou. La partie pertinente de cette notification est rédigée dans les termes suivants (traduction) :

Le Commissariat du Peuple aux Affaires étrangères de l'Union des Républiques socialistes soviétiques est chargé de diriger au nom de l'Union toutes les relations internationales de celle-ci, notamment d'assurer l'exécution de tous traités et accords conclus par les républiques susmentionnées avec d'autres Etats, traités et accords qui demeureront en vigueur sur les territoires des diverses républiques.

(Recueil des traités etc. de l'URSS, Vol. I, Moscou, 1924, page 24).

Des notifications analogues furent adressées lorsque les Républiques socialistes soviétiques de Turkménie et d'Ouzbékïe devinrent membres de l'Union soviétique, mais nous n'avons pas trouvé trace de notifications de ce genre concernant l'entrée des Républiques socialistes soviétiques de Lettonie, de Lituanie et d'Estonie dans l'URSS, en 1940. Il se peut que le principe, plus haut exposé, selon lequel une révolution sociale rend un traité caduc ait été appliqué dans ces derniers cas.

XVIII. VIOLATION DES OBLIGATIONS DECOULANT DES TRAITES

Le prestige de l'Union soviétique a été de considérer qu'un traité devient caduc lorsqu'une partie au traité en question ne se conforme pas aux obligations qui en découlent. On peut citer, comme exemple de la pratique de l'Union soviétique, le Traité de non-agression, signé le 21 janvier 1932 avec la Finlande, que l'URSS déclara être devenu caduc en raison des violations systématiques par la Finlande des obligations qui lui incombait aux termes de ce traité. Cette décision fut portée à la connaissance du Gouvernement finlandais par une note en date du 27 novembre 1939 (Société des Nations, Journal officiel, 1939, page 527).

Une décision analogue qui mettait fin au Traité d'amitié, d'assistance mutuelle et de collaboration dans l'après-guerre conclu entre l'URSS et la Yougoslavie, fut notifiée le 28 septembre 1949 à la Yougoslavie. Cette note (USSR Information Bulletin, Washington, D.C., Vol.IX, No 19, 7 octobre 1949, page 595) est rédigée dans les termes suivants (traduction) :

Le procès qui s'est terminé à Budapest le 24 septembre, et au cours duquel ont été jugés le criminel d'Etat et espion Rajk et ses complices, qui étaient en même temps des agents du Gouvernement yougoslave, a révélé que le Gouvernement yougoslave se livrait depuis longtemps déjà, envers l'Union soviétique, à une activité hostile et subversive, hypocritement menée sous le couvert de déclarations mensongères d'amitié à l'égard de l'Union soviétique.

Le procès de Budapest a également démontré que si les dirigeants yougoslaves ont commis et continuent de commettre leurs actes hostiles et subversifs dirigés contre l'URSS, ce n'est pas uniquement de leur propre initiative, mais aussi parce qu'ils se conforment à des instructions reçues directement de milieux impérialistes étrangers.

Les faits révélés au cours de ce procès démontrent que l'actuel Gouvernement yougoslave est entièrement sous la coupe des milieux impérialistes étrangers et qu'il est devenu l'instrument de leur politique d'agression ce qui, en fait, a eu pour résultat de faire perdre à la République yougoslave sa souveraineté et son indépendance.

Il ressort de tous ces faits que le Traité d'amitié, d'assistance mutuelle et de collaboration dans l'après-guerre conclu le 11 avril 1945 entre l'URSS et la Yougoslavie a été cyniquement violé par l'actuel Gouvernement yougoslave, qui en a fait un chiffon de papier.

En résumé sur tout ce qui précède, le Gouvernement soviétique déclare que l'Union soviétique se considère désormais libérée des obligations qui découlaient du traité susmentionné.

Pour le Gouvernement de l'Union des Républiques socialistes soviétiques
Le Ministre-adjoint des Affaires étrangères :

GROMYKO.

XIX. LA CLAUSE "REBUS SIC STANTIBUS"

L'auteur de l'ouvrage précédemment cité(Institut Prava, op.cit., page 407) écrit ce qui suit au sujet des traités rendus caducs par suite d'une modification des circonstances dans lesquelles lesdits traités ont été conclus :

Certains représentants de la science du droit international estiment que des traités internationaux sont parfois rendus caducs du fait de la modification de circonstances que lors de la conclusion desdits traités, on pensait appelées à durer(clause rebus sic stantibus).

Il convient toutefois de ne pas perdre de vue que la clause susmentionnée relative au maintien d'une situation donnée est souvent interprétée d'une façon très large, parfois même comme signifiant que toute modification de la situation internationale autorise à considérer un traité comme caduc.

Les pays agressifs ont eu recours à cette interprétation de la clause susmentionnée pour justifier leur politique extérieure de brigandage.

Les principes du droit international interdisent la rupture unilatérale et arbitraire des traités internationaux.

L'exposé que le Ministre des Affaires étrangères, M. André Vychinsky, a consacré au régime juridique du Danube permet de voir comment ce principe peut s'appliquer à une situation concrète. M. Vychinski écrit (traduction) :

Mais, bien entendu, les considérations juridiques ont une importance beaucoup moins grande que les circonstances historiques, que ces modifications d'ordre historique qui se sont produites dans l'existence des peuples danubiens et qui ne pouvaient manquer d'exercer leur influence sur une question aussi importante que celle du régime de la navigation sur le Danube. Le Conseil des Ministres des Affaires étrangères a tenu compte de cette circonstance lorsqu'il a pris en 1946, à New-York, la décision bien connue relative à la nécessité de convoquer une conférence réunissant les Etats danubiens ainsi que les Etats-Unis d'Amérique, la Grande-Bretagne et la France, en vue d'établir, comme il est dit dans cette décision, une nouvelle convention relative au régime de la navigation sur le Danube. De plus, ce même Conseil des Ministres des Affaires étrangères, ainsi que la Conférence de Paris de 1946, ont fait figurer dans les traités de paix avec la Hongrie, la Bulgarie et la Roumanie, des articles identiques concernant le Danube. Ces articles disposent que "la navigation sur le Danube sera libre et ouverte aux ressortissants, aux bateaux marchands et aux marchandises de tous les Etats sur un pied d'égalité, en ce qui concerne les droits de port et les taxes sur la navigation, ainsi que les conditions auxquelles est soumise la navigation commerciale. Les dispositions ci-dessus ne seront pas applicables au trafic entre les ports d'un même Etat".

C'est précisément ce texte que la Conférence de Belgrade de 1948 a repris pour en faire l'article premier de la Convention qu'elle a adoptée.

Ces faits montrent que le Conseil des Ministres des Affaires étrangères considérait, il y a deux ans déjà, que l'ancienne Convention de 1921 était devenue caduque. La Conférence de Paris qui a réuni 21 Puissances en 1946-1947 a été du même avis.

(A. Vychinsky, la Conférence du Danube et diverses questions de droit international (en russe), Sovetskoïé Gosoudarstvo i Pravo, No 10, 1948, page 25).

XX. TRAITES IMPOSES PAR LA VIOLENCE

Dans les premiers jours de son existence, la jeune République soviétique russe a signé, le 3 mars 1918, un Traité de paix à Brest-Litovsk. Ce traité a été ultérieurement dénoncé par un décret en date du 13 novembre 1918. La partie pertinente du texte du décret qui dénonce ce traité est rédigée dans les termes suivants (Recueil des lois de la R.S.F.S.R., 1918, Première partie, No 95, Section 947) (traduction) :

A tous les peuples de la Russie, aux populations de tous les territoires et régions occupés.

Le Comité central exécutif pan-russe des Soviets déclare solennellement par les présentes que les conditions du Traité de paix avec l'Allemagne, signé à Brest-Litovsk le 3 mars 1918 sont devenues caduques et sans signification. Le Traité de Brest-Litovsk (ainsi que l'accord complémentaire signé à Berlin le 27 août et ratifié le 6 septembre 1918 par le Comité central exécutif pan-russe) est déclaré abrogé dans son ensemble et en ce qui concerne chacun de ses articles. Toutes les obligations énoncées dans le Traité de Brest-Litovsk et touchant le paiement de réparations ou la cession de territoires ou de régions sont déclarées nulles et non avenues.

Le dernier acte du Gouvernement de Guillaume, qui a imposé cette paix par la violence pour affaiblir et saper progressivement la République socialiste fédérative soviétique de Russie, ainsi que pour exploiter sans limitation aucune des populations voisines de la République, a consisté à expulser de Berlin l'Ambassade de l'Union soviétique en raison de son activité tendant à renverser le régime impérialiste bourgeois en Allemagne. Le premier acte des ouvriers et des soldats insurgés en Allemagne, qui ont renversé le régime impérial, a été de demander le retour de l'Ambassade de l'Union soviétique.

Le Traité de Brest-Litovsk, acte de violence et de rapine, est ainsi tombé sous les coups réunis des prolétaires révolutionnaires d'Allemagne et de Russie...

XXI. DISPARITION D'UNE PARTIE CONTRACTANTE

L'auteur du manuel mentionné précédemment (Institut Prava, op. cit., p. 407) écrit ce qui suit au sujet de l'extinction d'un traité en raison de la disparition d'une partie contractante (traduction) :

L'annulation d'un traité par l'une des parties est également justifiée en droit lorsque l'autre Etat contractant disparaît de la scène politique, c'est-à-dire cesse, pour une raison quelconque, d'exister en tant que sujet participant aux relations juridiques internationales.

L'annulation des traités internationaux est encore possible dans l'hypothèse du démembrement d'un Etat qui, de ce fait, cesse d'être un sujet du droit international, sauf en ce qui concerne les traités de portée locale, c'est-à-dire ceux qui intéressent directement la totalité ou une partie du territoire de l'Etat disparu. La réalisation de cette hypothèse n'entraîne pas, bien entendu, l'annulation des traités de portée générale lorsque les Etats créés à la suite du démembrement en question prennent à leur charge toutes les obligations découlant desdits traités.

La note remise le 17 septembre 1939 par le Commissaire du Peuple aux Affaires étrangères, M. Molotov, à l'Ambassadeur de Pologne fournit un exemple de l'application de ce principe. Cette note (voir Pravda, no 259 (7944), 18 septembre 1939, p. 1) était rédigée dans les termes suivants (traduction) :

Monsieur l'Ambassadeur,

La guerre germano-polonaise a fait apparaître la banqueroute intérieure de l'Etat polonais. En dix jours d'opérations militaires, la Pologne a perdu toutes ses régions industrielles, ainsi que ses centres culturels. Varsovie n'existe plus en tant que capitale de la Pologne. Le Gouvernement polonais est tombé et ne donne aucun signe de vie. Cela signifie, que l'Etat et le Gouvernement polonais ont en fait cessé d'exister. De même, les traités conclus entre l'URSS et la Pologne sont devenus caducs. La Pologne, abandonnée à ses propres moyens et laissée sans direction, est devenue un champ où peut soudainement se réaliser toute éventualité de nature à menacer l'URSS. En conséquence, le Gouvernement

soviétique, qui est resté neutre jusqu'à présent, ne peut demeurer neutre plus longtemps en présence de ces faits.

Le Gouvernement soviétique ne peut davantage rester indifférent au fait que des Ukrainiens et des Biélorussiens, rattachés à l'Union soviétique par les liens du sang et qui habitent le territoire polonais, sont abandonnés à leur sort et se trouvent sans protecteurs.

Etant donné cette situation, le Gouvernement soviétique a prescrit au Haut Commandement de l'Armée rouge de donner l'ordre à ses troupes de traverser la frontière et de prendre sous leur protection les vies et les biens des populations de l'Ukraine et de la Biélorussie occidentales.

Le Gouvernement soviétique se propose en même temps de prendre toutes mesures utiles pour aider le peuple polonais à se dégager de la guerre malheureuse à laquelle des dirigeants peu éclairés l'ont conduit et de lui donner la possibilité de mener une existence pacifique.

Veillez agréer, etc.

Le Commissaire du Peuple aux
Affaires étrangères de l'URSS :
V. Molotov.

Monsieur Grzybowski,
Ambassadeur de Pologne,
Ambassade de Pologne,
Moscou.

XXII. DENONCIATION

L'auteur du manuel mentionné précédemment (Institout Prava, op. cit., p. 404) écrit ce qui suit (traduction) :

1. Dénonciation. La dénonciation est l'un des moyens de mettre fin aux traités. On appelle dénonciation une déclaration qu'un Etat adresse à un autre Etat, conformément à une disposition dont les parties sont antérieurement convenues au sujet de l'extinction d'un traité international en vigueur entre elles.

...

Ainsi qu'il a été indiqué plus haut, le droit de dénonciation est généralement stipulé dans le traité lui-même. L'exercice de ce droit est généralement prévu en fonction des trois éléments suivants :

1. Un accord préexistant entre les parties concernant la possibilité d'une dénonciation ultérieure.
2. L'obligation de notifier à l'autre partie l'intention de dénoncer le traité.
3. La détermination plus ou moins précise de la durée du préavis de dénonciation. ...

De nombreux traités soviétiques renferment des dispositions de ce genre relatives à la dénonciation. La Convention entre l'Union des Républiques socialistes soviétiques et la République de Turquie concernant la procédure à suivre pour l'examen et le règlement des conflits et incidents de frontière signée à Moscou le 15 juillet 1937 en fournit un exemple (Vedomosti Verkhovnovo Soveta SSSR, no 33 (56), 29 septembre 1939, p. 1 - Bulletin du Soviet suprême de l'URSS). L'article pertinent est ainsi rédigé* :

Article 28 - La présente Convention demeurera en vigueur pendant une période de cinq ans.

* Texte français établi par le Secrétariat des Nations Unies à partir de la traduction en langue anglaise.

Au cas où l'une ou l'autre des Hautes Parties Contractantes ne notifierait pas six mois avant l'expiration de sa durée son intention de dénoncer ou de modifier la présente Convention, ladite Convention sera prorogée par tacite reconduction, dans les mêmes conditions, pour une nouvelle période de cinq ans. La notification reproduite ci-dessous constitue un exemple de la pratique suivie par l'Union soviétique (Recueil des lois de l'URSS, 1937, deuxième partie, no 35, section 297) :

297. Commissariat du Peuple aux Affaires étrangères

Par une note en date du 24 juin 1937, le plénipotentiaire de l'Union des Républiques socialistes soviétiques en Iran a fait connaître au Ministère des Affaires étrangères de l'Iran, que l'Union des Républiques socialistes soviétiques dénonçait la Convention relative au passage de la frontière par les habitants des localités limitrophes, conclue le 31 mai 1928 entre l'Union des Républiques socialistes soviétiques et l'Iran.

En conformité avec ce qui précède et avec l'article XV de ladite Convention, celle-ci prendra fin le 24 juin 1938.

Le Commissaire-adjoint du Peuple aux Affaires étrangères

Potemkine.

La loi du 20 août 1938 sur la ratification et la dénonciation des traités, dont le texte a été reproduit plus haut à propos de la ratification, fixe la procédure que l'Union soviétique suit pour dénoncer les traités. Aux termes de cette loi, c'est au Présidium du Soviet suprême de l'URSS qu'il appartient de dénoncer les traités.

XXIII. EFFETS DE LA GUERRE SUR LES TRAITES

Dans un article intitulé "La situation après la guerre des traités conclus avant la guerre", (Sovetskoïé Gosoudarstvo i Pravo, No 1, 1947, pp. 30 à 42), le Professeur V.N. Dourdenevsky a exposé d'une façon très détaillée les conceptions et la pratique gouvernementale soviétique au sujet des effets de la guerre sur les traités. Dans les paragraphes récapitulatifs de cet article, l'auteur déclare (pp. 41 et 42 - traduction) :

Nous pouvons nous résumer comme suit :

1) Aux époques féodales ou semi-féodales, la guerre entraînait l'abrogation de tous les traités internationaux qui avaient été conclus antérieurement; ces traités devaient être expressément remis en vigueur, soit aux termes du traité de paix, soit en vertu d'un accord spécial ultérieur (théorie dite de la diffidatio).

2) Dans le droit international de la société bourgeoise, une autre théorie, répondant à la nécessité d'une certaine stabilité des relations au sein du marché mondial de l'économie bourgeoise, est apparue à côté de celle de la diffidatio qui, dans la pratique, a été appliquée pendant très longtemps : c'est la théorie en vertu de laquelle la guerre suspend les effets des traités internationaux.

3) A l'époque impérialiste, marquée par des luttes continuelles pour le partage du globe, on a pu observer une tendance à considérer que la guerre annulait les traités bilatéraux et suspendait, entre les belligérants, les effets des traités multilatéraux conclus avant la guerre. Cette tendance s'est déjà manifestée dans les traités qui ont mis fin à la Première guerre mondiale.

4) A l'époque contemporaine, marquée par la lutte pour assurer la paix internationale et la stabilité du droit international, le caractère durable des traités multilatéraux ne fait plus l'objet d'aucun doute; ces traités ne sont suspendus qu'entre les belligérants, dans la mesure où cela est pratiquement inévitable. La guerre ne suspend pas les conventions relatives aux lois et coutumes de la guerre, à l'amélioration du sort des blessés et des malades dans les armées en campagne. Bien plus, le droit actuel fournit des exemples de traités multilatéraux qui stipulent expressément que lesdits traités doivent demeurer en vigueur aussi bien en temps de guerre qu'en temps de paix (Convention de 1855 pour l'entretien et l'administration du phare du Cap Spartel et Acte de navigation du Congo, signé en 1885).

En ce qui concerne les traités bilatéraux, la pratique que nous venons d'exposer permet d'affirmer qu'en règle générale la guerre a pour effet d'abroger ces traités; toutefois, on admet les exceptions suivantes à ce principe :

a) Traités prévoyant le cas de guerre (par exemple, Traité de délimitation conclu entre l'Argentine et le Chili, qui renferme des dispositions relatives à la neutralisation du Détroit de Magellan);

b) Traités relatifs aux frontières des Etats ou à des cessions de territoire (traités dits dispositifs), qui sont considérés comme demeurant en vigueur jusqu'à leur révision ou jusqu'à ce que l'une des parties contractantes ait complètement disparu de la scène internationale;

c) Traités dont certaines clauses stipulent expressément qu'ils demeureront en vigueur même en temps de guerre ou dont une coutume solidement établie donne lieu de penser qu'ils resteront en vigueur même en temps de guerre (accords relatifs aux privilèges des agents diplomatiques, à la lutte contre l'esclavage).

En ce qui concerne les traités bilatéraux qui n'appartiennent à aucune de ces catégories, il est souhaitable, lors de la conclusion de la paix, de stipuler expressément leur renouvellement ou de donner aux parties la possibilité de les adapter, dans un délai déterminé, à la situation nouvelle.

Bien entendu, cette question compliquée, qui se pose depuis longtemps, perdra de son importance lorsque la guerre d'agression aura été mise hors la loi.

Le Professeur Dourdenevsky cite les exemples suivants, qui sont tirés de la pratique soviétique et qui l'ont amené à ses conclusions :

a) Les traités de paix conclus en 1920-1921 par l'Union soviétique avec les Républiques baltes et la Pologne ne prévoyaient pas le renouvellement de traités d'avant-guerre, étant donné qu'il n'existait pas de traités de ce genre entre les Républiques soviétiques et la Pologne, et que la Lettonie et l'Estonie ne souhaitaient pas renouveler les traités de l'époque tsariste.

b) Les traités conclus avant la guerre avec l'Allemagne ont été, à la demande de celle-ci, renouvelés par le Traité de Brest-Litovsk du 3 mars 1918, mais la dénonciation ultérieure de ce Traité par le Gouvernement soviétique (voir plus haut) a fait renoncer au renouvellement projeté. Les négociateurs du Traité de Rapallo du 16 avril 1922 n'ont pas cherché à renouveler ces traités d'avant-guerre.

c) Le Traité de Kars conclu avec la Turquie le 13 octobre 1921 renfermait une disposition spéciale rédigée dans les termes suivants (traduction) :

Article 1er. Le Gouvernement de la Grande Assemblée nationale de Turquie et les Gouvernements des Républiques socialistes soviétiques d'Arménie, d'Azerbaïdjan et de Géorgie considèrent comme étant abrogés et caducs les traités conclus entre les Etats qui exerçaient auparavant leur droit de souveraineté sur des territoires qui font maintenant partie des territoires des Parties contractantes et portant sur lesdits territoires, ainsi que les traités intéressant les Républiques transcaucasiennes conclus avec de tierces Puissances.

Il est entendu que les dispositions du présent article ne s'appliquent pas au Traité russo-turc conclu à Moscou le 16 mars 1921.

(Recueil des Traités etc. de l'URSS, vol. I-II, Moscou, 1935, No 33, p. 166).

d) La Convention comportant les principes fondamentaux applicables aux relations entre le Japon et l'Union des Républiques socialistes soviétiques signée à Pékin le 20 janvier 1925 (Recueil des Traités etc. de l'URSS, vol. VIII, 1932, No 130, p. 7; American Journal of International Law, vol. 19 (1925), Supplément, p. 78; Société des Nations, Recueil des Traités, vol. XXXIV, p. 32) renferme l'article reproduit ci-dessous (traduction du Secrétariat de la Société des Nations) :

Article II. L'Union des Républiques socialistes soviétiques convient que le Traité de Portsmouth du 5 septembre 1905 conservera son plein effet.

Il est convenu que les Traités, Conventions et Accords, autres que ledit Traité de Portsmouth, qui ont été conclus entre le Japon et la Russie antérieurement au 7 novembre 1917, feront l'objet d'un nouvel examen au cours d'une conférence que tiendront ultérieurement les Gouvernements des Hautes Parties contractantes, et pourront être révisés ou abrogés, selon les circonstances.
