Document:-
A/CN.4/SR.1163

Compte rendu analytique de la 1163e séance

sujet:
Succession d'Etats en matière de traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1972, vol. I

Telechargé du site Internet de la Commission du Droit International
(http://www.un.org/law/french/ilc/index.htm)

Copyright © Nations Unies

nouveaux, la règle s'applique, mais s'il y a un seul Etat vraiment nouveau et que l'autre soit la continuation de l'Etat précédent, la clause ne joue pas à l'égard de celui-ci.

48. Le même raisonnement est applicable aux cas de fusion. Si, comme c'est le cas des Etats-Unis, l'Etat fédéral est un Etat entièrement nouveau par rapport aux Etats fusionnés et que ceux-ci aient cessé d'exister en leur nom propre, on est en présence d'un Etat nouveau, qui n'est pas lié par les obligations contractées par l'un des Etats fusionnés. Cependant, s'il y a un Etat dominant, qui a réuni d'autres Etats en sa personne de droit international, comme l'a fait la Sardaigne, en donnant naissance à l'Italie, le principe de base est que les obligations juridiques internationales de cet Etat demeurent après la fusion. Le critère est donc bien de savoir si l'on est ou non en présence d'un Etat nouveau.

49. M. USTOR estime que le problème essentiel qui se pose à propos de l'article 5 est de savoir si l'on doit comprendre que cet article s'applique aux seuls Etats nouveaux issus de la décolonisation ou à tous les autres cas éventuels de formation de nouveaux Etats.

50. Personnellement, M. Ustor préfère la première interprétation qui, tout au moins pour le moment, simplifierait les choses, et le Rapporteur spécial pourrait toujours apporter des changements à un stade ultérieur.

51. A son avis, l'article 5 ne présente par un caractère général et devrait figurer parmi les cas exceptionnels qui sont traités plus loin dans la première partie. En particulier, les deux situations visées aux paragraphes 1 et 2 ne sont pas tellement différentes l'une de l'autre et l'article pourrait être simplifié, si l'on combinait ces deux paragraphes en un seul.

52. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, peut admettre, comme le Rapporteur spécial, que l'article 5 est un texte d'application générale qui ne présente guère de danger. Il est destiné à régir une situation d'un genre particulier, c'est-à-dire le cas où une clause déterminée d'un traité prévoit un changement futur dans la situation. Si l'on suppose, par exemple, que les Etats-Unis et les Etats membres de la Communauté économique européenne concluent un traité de coopération scientifique, ce traité pourrait contenir une clause indiquant que, si les membres de ladite communauté décidaient de fusionner en un seul Etat, le traité continuerait à s'appliquer à cet Etat dans ses relations avec les Etats-Unis. Il y aurait là un cas de fusion, mais la clause s'appliquerait sans difficulté.

53. Il ne peut y avoir aucune confusion entre les articles 5 et 7, car le premier s'applique uniquement au cas spécial d'une clause déterminée d'un traité, au lieu que les restrictions prévues par le second, surtout à l'alinéa *a*, seraient insusceptibles de s'appliquer au cas où le traité envisagé prévoit clairement la continuité.

La séance est levée à 11 h 10.

1163e SÉANCE

Mardi 23 mai 1972, à 15 h 5

Président : M. Richard D. KEARNEY

puis : M. Endre USTOR

Présents : M. Ago, M. Alcícar, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Castañeda, M. El-Erian, M. Hambro, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Rossides, M. Ruda, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Tsuruoka, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Succession d'Etats en matière de traités

(A/CN.4/202 ; A/CN.4/214 et Add.1 et 2 ; A/CN.4/224 et Add.1 ; A/CN.4/249 ; A/CN.4/256)

[Point 1 *a* de l'ordre du jour] *(suite)*

ARTICLE 5 (Traités prévoyant la participation de nouveaux Etats) *(suite)* [1]

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à résumer la discussion sur l'article 5 (A/CN.4/224).

2. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit que l'article 5 a été inclus dans le projet parce qu'il est nécessaire de traiter du cas où un nouvel Etat participe à un traité en vertu des dispositions de ce traité lui-même ; ce cas diffère de celui où le droit de participation découle du régime juridique de la succession. Il est vrai, comme l'a fait remarquer M. Yasseen, que la règle énoncée au paragraphe 1 relève du droit général des traités, mais il faut néanmoins la répéter dans le projet actuel. Une distinction doit être établie, par exemple dans le cas des traités multilatéraux, entre cette règle et celle qui est énoncée à l'article 7, où le lien de droit ne résulte pas du traité lui-même, mais du fait qu'avant la succession le traité s'appliquait au territoire du nouvel Etat.

3. La règle énoncée à l'article 5 s'applique à tous les traités. Il est vrai que la majeure partie de la pratique concerne les traités multilatéraux, mais sir Humphrey a donné, au paragraphe 10 de son commentaire [2], au moins un exemple de son application à un traité bilatéral, celui de la Guyane et de l'Accord conclu à Genève, en 1966, entre le Royaume-Uni et le Venezuela, et il est sans doute possible d'en trouver d'autres. La règle convient aux deux types de traités et il y a tout intérêt à l'énoncer en termes généraux.

4. On a soulevé aussi la question de savoir si l'article 5 s'applique uniquement aux « nouveaux Etats ». Il est certain que toute la pratique dont sir Humphrey a eu connaissance a trait aux nouveaux Etats indépendants.

---

[1] Pour le texte de cet article, voir séance précédente, par. 20.

[2] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 33.

Comme l'indique le titre, il a donc rédigé les dispositions de l'article 5 en pensant aux « nouveaux Etats ». Bien entendu, ce terme doit s'entendre au sens qui lui est donné à l'alinéa *e* du paragraphe 1 du projet d'article premier (Expressions employées) et il exclut par conséquent les cas de fusion. Par la suite, à mesure que la Commission avancera dans ses travaux, elle décidera définitivement si elle doit s'en tenir à la méthode qui consiste à s'occuper d'abord des nouveaux Etats dans une série de règles générales et à énoncer ensuite les règles spéciales relatives aux catégories particulières de succession.

5. Certains membres ont soulevé la question de la continuité en ce qui concerne l'application de l'article 5. Aux termes de l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article, le nouvel Etat devient partie à un traité en son nom propre s'il manifeste son consentement à être lié par ce traité « conformément aux dispositions de celui-ci et de la Convention de Vienne ». Il pourrait y avoir ainsi rupture dans la continuité d'application du traité. Par exemple, il est spécifié dans certains traités multilatéraux que le nouvel Etat devient partie à compter de la date où il a notifié son intention de s'obliger ; en pareil cas, il y aura une période de non-application du traité au territoire en question avant la notification. Dans tous ces cas, les dispositions du traité lui-même l'emportent. Si l'on veut établir une règle concernant la continuité, il faut donc nécessairement qu'elle contienne une réserve du genre de la formule « Sauf dispositions contraires du traité lui-même... ».

6. M. AGO se déclare satisfait, d'une manière générale, des explications du Rapporteur spécial. Toutefois, il a été surpris d'entendre que l'article 5 se référerait uniquement aux nouveaux Etats, à l'exclusion des cas de fusion. Il peut arriver qu'une fusion d'Etats donne naissance à un nouvel Etat. L'histoire en fournit de nombreux exemples, notamment la formation des Etats-Unis d'Amérique.

7. Il importe que la Commission veille à la terminologie qu'elle emploie, pour prévenir de graves difficultés d'interprétation. Elle ne peut, même artificiellement, adopter une notion de l'Etat nouveau qui exclue les cas de naissance d'un Etat par suite de fusion.

8. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit qu'il est en train de rédiger, à l'intention de la Commission, un projet de dispositions sur la question de la fusion. Il s'agit là d'un problème difficile ; dans certains cas, comme celui de la constitution d'une fédération, on peut dire sans aucun doute qu'un nouvel Etat prend naissance avec la constitution d'une autorité centrale chargée de toutes les relations extérieures des membres composant l'Union fédérale. Toutefois, ce serait un nouvel Etat d'un type très différent de celui qu'envisage l'alinéa *e* du paragraphe 1 de l'article premier.

9. La pratique relative aux fusions d'Etats ne révèle guère l'existence de règles claires en la matière, alors que les auteurs parlent généralement d'une règle de continuité, mais sans préciser si, à leur avis, la continuité se manifeste à l'égard du territoire *ipso jure* ou par accord des Etats intéressés. Quant aux propositions de l'Association de droit international sur la question, elles sont complexes et ne laissent pas de susciter des difficultés.

10. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission a décidé de renvoyer l'article 5 au Comité de rédaction pour qu'il l'examine à la lumière de la discussion.

Il en est ainsi décidé [3].

ARTICLE 6

11.

Article 6

Règle générale en ce qui concerne les obligations d'un nouvel Etat à l'égard des traités conclus par son prédécesseur

Sous réserve des dispositions des présents articles, un nouvel Etat n'est pas lié par un traité du seul fait que ce traité a été conclu par son prédécesseur et était en vigueur à l'égard de son territoire à la date de la succession. Il n'a pas non plus l'obligation de devenir partie à un tel traité [4].

12. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 6 de son projet (A/CN.4/224).

13. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) fait observer que l'article 6 contient une règle générale, qui est développée de manière détaillée dans les articles suivants, lesquels sont répartis en deux groupes distincts concernant respectivement les traités multilatéraux et les traités bilatéraux. D'aucuns ont parlé à ce propos de « règle de la table rase », mais cette expression prête à confusion. Certes, un nouvel Etat n'a aucune obligation de continuer à appliquer sur son territoire les traités de l'Etat prédécesseur, mais il ressort d'une pratique très abondante que le fait qu'un traité a été appliqué précédemment audit territoire entraîne certaines conséquences et donne notamment au nouvel Etat le droit d'être partie à un traité multilatéral.

14. Dans son commentaire, le Rapporteur spécial a indiqué les raisons pour lesquelles il a formulé le principe de l'article 6, qui se fonde sur la pratique moderne relative aux nouveaux Etats. Il souhaiterait savoir si les autres membres de la Commission acceptent cette idée générale.

15. M. TSURUOKA estime que, compte tenu des limites indiquées par le Rapporteur spécial, la règle de l'article 6 a bien sa place dans le projet. En effet, elle est largement reconnue par la pratique et la doctrine.

16. M. OUCHAKOV attache de l'intérêt à la comparaison des articles 5 et 6. Tous deux se fondent sur le principe de la « table rase », mais le premier concerne uniquement les traités prévoyant la participation de nouveaux Etats, tandis que le second, qui est plus général, s'étend à tous les traités possibles.

17. Selon le Rapporteur spécial, l'expression « nouvel Etat » s'applique uniquement aux Etats nouvellement indépendants, si bien que l'article 6 ne concerne pas le cas de fusion, de partage ou de naissance de plusieurs Etats sur le territoire d'un Etat. Pour ces cas spéciaux, il n'est pas possible en effet de disposer qu'aucun des

[3] Pour la suite du débat, voir 1181e séance, par. 55.

[4] Pour le commentaire, voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1970*, vol. II, p. 34 et suiv.

traités de l'Etat prédécesseur ne lie le ou les Etats nouveaux.

18. D'autre part, l'article proposé ne précise pas si les Etats tiers ne sont plus liés par les traités antérieurement conclus. La question se pose en particulier pour les traités multilatéraux restreints : peut-on imaginer qu'un Etat cesse d'être lié par un traité tripartite, du fait qu'un des deux autres Etats parties a subi une division ?

19. La portée de l'article 6 est donc très restreinte. D'ailleurs, les exemples cités par le Rapporteur spécial aux paragraphes 10 à 14 de son commentaire concernent exclusivement des Etats nouvellement indépendants. Malgré le titre de l'article 6, la règle qui y est contenue n'est pas du tout générale. Il faudrait, avant tout, que la définition même du nouvel Etat couvre tous les cas possibles de naissance d'un Etat. M. Ouchakov insiste donc une fois de plus pour que les différents cas de naissance d'un Etat soient traités séparément dans le projet, quitte à en dégager ensuite des règles générales.

20. Enfin, l'expression « du seul fait », employée dans la première phrase de l'article 6, pourrait laisser supposer que la règle n'est pas la même si d'autres faits interviennent.

21. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) assure M. Ouchakov qu'il présentera, en temps voulu, des projets d'articles sur les cas de dissolution, de démembrement ou séparation, de fusion et de fédération. Le fait est que l'ensemble du sujet n'a pas été exploré très en détail, dans la perspective de la codification. C'est pourquoi le Rapporteur spécial a pensé que la meilleure méthode consistait à formuler les règles générales en se référant à la notion de nouvel Etat, telle qu'elle est définie à l'alinéa *e* du paragraphe 1 de l'article premier.

22. Pour M. Ouchakov, cette notion couvre les anciens territoires sous mandat et les territoires sous tutelle. En fait, les nouveaux Etats visés à l'alinéa *e* du paragraphe 1 constituent les neuf dixièmes des cas de succession qui se sont produits au cours des vingt dernières années environ. Il se pourrait que d'autres formes de succession soient plus fréquentes à l'avenir, une fois que le processus de décolonisation aura pris fin. Cependant, la Commission jugera sans doute utile de faire figurer au début du projet une série de règles générales sur les nouveaux Etats, puisque la pratique actuelle concerne essentiellement les nouveaux Etats, et de traiter plus tard les autres cas de succession. Avant d'achever ses travaux, la Commission pourra examiner s'il convient ou non de modifier l'agencement général du projet.

23. M. YASSEEN dit que l'article 6 consacre la théorie de la *tabula rasa* : l'Etat successeur n'est pas considéré comme partie aux traités conclus par l'Etat prédécesseur et il n'est pas obligé de devenir partie à ces traités. A son avis, l'un et l'autre élément de cette règle devraient être largement admis par la Commission.

24. L'article 6 s'inspire directement de la pratique des Etats. Certes, quelques auteurs éminents ont tenté de défendre une règle un peu différente pour les traités dits normatifs. Ainsi, Jenks pense que les Etats nouveaux succèdent, ou doivent succéder, aux traités normatifs conclus par leurs prédécesseurs [5]. Toutefois, pareille position ne peut s'interpréter que comme un appel généreusement lancé par cet auteur à l'adresse des nouveaux Etats, en faveur de la continuité de l'œuvre internationale accomplie dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international ; on ne saurait y voir aucune obligation juridique. Si ces Etats doivent respecter certaines règles de traités normatifs, c'est à un autre titre, notamment parce que ces règles relèvent du droit coutumier. Tel qu'il est énoncé, l'article 6 traduit fidèlement la pratique générale et il ne serait même pas possible de prévoir une dérogation pour les traités normatifs.

25. M. Yasseen se réserve d'exposer ses vues sur les traités localisés ou portant servitude lorsque les articles pertinents seront à l'examen.

26. M. BARTOŠ pense que les points de vue du Rapporteur spécial et de M. Ouchakov ne s'opposent pas. Aux termes de l'article 6, le nouvel Etat a la possibilité, dans les cas normaux, de se servir des traités conclus par l'Etat prédécesseur. Cette règle est conforme à la doctrine de la *tabula rasa*, mais elle n'exclut pas l'éventualité de cas spéciaux, entraînant l'application de dispositions particulières. C'est ce qui ressort de l'expression « Sous réserve des dispositions des présents articles », par laquelle débute l'article 6. En aucune manière, le Rapporteur spécial n'a donc exclu les cas spéciaux mentionnés par M. Ouchakov.

27. La règle proposée présente néanmoins le défaut de ne pas indiquer quelle est la situation des Etats tiers. Les articles du projet s'inspirent d'une part du principe de la *tabula rasa* et d'autre part de la règle selon laquelle on doit reconnaître aux parties une certaine réciprocité en matière d'obligations. Un Etat tiers, qui s'est obligé envers l'Etat prédécesseur, ne doit pas, de ce fait, se trouver également obligé envers le nouvel Etat. Ainsi, en cas de partage d'un Etat, la position de l'Etat tiers à l'égard des nouveaux Etats ne sera pas nécessairement celle qu'il avait envers l'Etat prédécesseur. En effet, un traité présente non seulement une valeur juridique, mais aussi une valeur pratique, par exemple d'ordre économique. Si l'un des territoires constitués en nouveaux Etats n'offre pas, pour l'Etat tiers, une valeur économique suffisante, cet Etat ne doit pas être obligé de maintenir des rapports contractuels gratuits. Or l'article proposé n'offre aucune solution pour l'Etat tiers ; il stipule que le nouvel Etat n'a pas l'obligation de devenir partie à un traité, mais il passe sous silence son éventuel droit de rester partie à ce traité.

28. Comme l'a relevé M. Yasseen, il se peut que certaines obligations internationales d'ordre général s'imposent aux Etats tiers parce qu'elles relèvent de la coutume internationale. De même, Jenks a estimé que les conventions de l'OIT ressortissent à l'ordre public international et qu'ils s'imposent, non pas *ipso jure*, mais parce qu'ils impliquent un devoir de la part des Etats

[5] Voir le commentaire, par. 8.

de respecter les obligations internationales d'ordre humanitaire [6].

29. En conclusion, M. Bartoš approuve la règle générale formulée à l'article 6, étant entendu que le Rapporteur spécial traitera séparément des cas évoqués par M. Ouchakov.

30. M. ROSSIDES constate qu'il existe une similitude entre les dispositions de l'article 5 et celles de l'article 6. L'article 5 dispose que, même lorsque le traité prévoit la participation d'un nouvel Etat, celui-ci doit exprimer son consentement à être lié par le traité. L'article 6 énonce la règle selon laquelle, en cas de succession, le nouvel Etat n'a aucune obligation sans consentement de sa part. Personnellement, M. Rossides appuie entièrement le principe de la « table rase », tel qu'il est exprimé à l'article 6.

31. Comme M. Yasseen, M. Rossides ne peut accepter l'idée selon laquelle, dans le cas d'un traité multilatéral dit normatif, on doit considérer qu'un nouvel Etat est automatiquement lié parce que l'Etat prédécesseur était partie à ce traité. Il comprend qu'on veuille encourager le développement du droit international, mais on ne peut pas s'écarter du principe fondamental qui veut que le nouvel Etat possède le droit incontestable de décider s'il deviendra partie ou non au traité.

32. Pour sa part, M. Rossides suggère d'adopter la formule très pratique qui a été proposée par le Comité de l'Association de droit international chargé de la succession des nouveaux Etats et adoptée par l'Association à sa Conférence de Buenos Aires en 1968 [7]. Selon cette formule, la règle juridique serait énoncée sous forme d'une présomption de continuité : le traité serait considéré comme étant en vigueur sur le plan international au regard du nouvel Etat, à moins que cet Etat ne fasse une déclaration en sens contraire « dans un délai raisonnable après l'accession à l'indépendance ».

33. Une règle de ce genre conférerait au nouvel Etat un délai raisonnable pour se délier du traité. Appliquée aux traités multilatéraux dits normatifs, comme les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907, cette règle favoriserait le développement du droit international, sans porter atteinte aux prérogatives du nouvel Etat. Elle équivaudrait à la règle de la « table rase », mais ne provoquerait pas de vide ; elle serait conforme à la tendance actuelle à l'internationalisme et bien éloignée de la notion de souveraineté absolue.

M. Ustor prend la présidence.

34. M. OUCHAKOV est d'avis qu'on ne peut pas poser en principe que les cas de décolonisation et de sécession d'une partie de territoire d'un Etat existant constituent des cas généraux de succession, tandis que les cas de séparation et de fusion seraient des cas particuliers. Toutes les hypothèses sont à mettre sur le même plan. Chaque cas est un cas particulier, qui appelle des règles particulières, et il ne peut donc y avoir de règles dites « de base » applicables à des cas généraux qui n'existent pas. Il faut élaborer des groupes ou séries de règles distinctes applicables aux différents cas de succession.

35. M. REUTER fait sienne l'opinion de M. Ouchakov. L'expression « nouvel Etat » est ambiguë du fait qu'elle recouvre deux hypothèses différentes : la sécession et la fusion. La règle énoncée à l'article 6 est bien applicable aux cas de sécession, mais il est permis de se demander si elle l'est aux cas de fusion. Si l'on avait voulu viser, dans l'article 6, les cas autres que la sécession, il aurait fallu parler non pas d'un traité « en vigueur à l'égard de son territoire à la date de la succession », mais « en vigueur, en tout ou en partie, à l'égard de son territoire à la date de la succession ». La règle aurait alors été vraiment générale, bien que fausse.

36. M. Reuter peut donc accepter l'article 6 pour les cas de sécession, mais il en critique la construction et ne peut accepter que l'on appelle règle générale ce qui est, en fait, une règle particulière. Cela revient à dire que d'autres principes seront ultérieurement élaborés pour les cas de fusion, considérés, en quelque sorte, comme une exception. Or, ce n'est pas à ce titre qu'il est justifié d'avoir une règle différente pour les cas de fusion. Une bonne raison en est, notamment, que de nos jours la fusion ne peut s'opérer par voie de conquête, mais uniquement par voie de traité. On retrouve alors toute la dialectique du droit des traités, notamment que les traités n'ont pas d'effet à l'égard des tiers. En conséquence, si deux Etats fusionnent par voie de traité, ce n'est pas le fait de la création de cet Etat nouveau qui réduit à néant un traité qui unissait auparavant un des Etats à un tiers, c'est l'effet relatif des traités qui joue. La Commission devra garder ce point présent à l'esprit lors de la restructuration du projet d'articles.

37. M. AGO souscrit à l'opinion de M. Reuter. Il est bien évident que la règle énoncée à l'article 6 s'applique aux cas de sécession en général et non pas seulement à la décolonisation. Elle s'applique dans toutes les hypothèses où un Etat nouveau se crée par la sécession d'une partie d'un Etat existant ou d'un territoire dépendant d'un Etat existant. Que ce qui se sépare soit une ancienne colonie, ou bien une province métropolitaine de l'Etat lui-même, ne fait pas de différence.

38. En revanche, par rapport à l'objet de cet article, l'hypothèse de la fusion est différente et doit être examinée séparément, même si la Commission doit arriver à une conclusion identique. L'hypothèse de la formation d'un Etat nouveau par voie de fusion n'est pas une exception et sera peut-être demain le cas le plus fréquent. En tout état de cause, elle ne peut pas être négligée dans le cadre du projet d'articles.

39. M. Ago pense, comme M. Yasseen, que la règle énoncée à l'article 6 vaut, quant au fond, pour toutes les règles y compris celles qui découlent de traités universels, de caractère général, ou de codification. Toutefois, il comprend que d'autres membres de la Commission se préoccupent d'assurer la continuité de ces traités et il serait prêt à examiner la possibilité d'adopter des aména-

[6] C. W. Jenks, *State Succession in Respect of Law-making Treaties, The British Yearbook of International Law*, 1952, p. 105 à 144.

[7] Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969*, vol. II, p. 48, par. 15.

gements, par exemple sous la forme de certaines présomptions, à condition que soit strictement respecté le principe selon lequel un Etat nouveau naît libre de toute obligation contractuelle.

40. Dans l'hypothèse à laquelle elle se réfère, la règle énoncée à l'article 6 est indiscutable et M. Ago peut l'appuyer.

41. M. SETTE CÂMARA dit qu'il approuve la règle énoncée à l'article 6, qui est l'aboutissement logique de la conception du problème retenue par le Rapporteur spécial. Du moment que l'on décide de prendre pour base le droit général des traités, il est évident que les obligations découlant des traités ne peuvent lier que l'Etat qui a exprimé son consentement à cet effet.

42. Cependant, M. Sette Câmara approuve aussi, et accueille avec satisfaction les réserves du Rapporteur spécial au sujet de la signification du principe de la « table rase ». L'expression doit être interprétée de façon constructive et non comme un encouragement pour les nouveaux Etats à refuser de devenir parties à toutes les conventions internationales. M. Yasseen a estimé que la communauté internationale ne pouvait que lancer un appel aux nouveaux Etats pour qu'ils se considèrent comme liés par ce que Jenks a appelé des traités-lois. M. Ago et M. Rossides ont certainement raison de recommander que les articles contiennent une mise en garde à l'intention des nouveaux Etats, afin que ceux-ci ne rejettent pas des traités qui servent l'intérêt général de la communauté internationale.

43. En ce qui concerne l'agencement du projet, M. Sette Câmara reconnaît avec M. Ouchakov et M. Reuter que les différents cas devront être traités séparément. Il est convaincu que le Rapporteur spécial ne manquera pas de tenir compte de ce point de vue lorsque le moment sera venu de remanier les articles.

44. M. HAMBRO partage le point de vue des orateurs qui ont suggéré que le projet d'articles contienne une sorte de mise en garde à l'intention des nouveaux Etats, afin d'éviter que ceux-ci ne renient toutes obligations à l'égard des traités conclus par leurs prédécesseurs. Le Rapporteur spécial a souligné avec raison qu'il serait dangereux d'attacher trop d'importance au principe de la « table rase ». Il faut trouver le moyen d'encourager les nouveaux Etats à continuer d'appliquer certains traités. La Commission court le risque de mettre trop l'accent sur la liberté des nouveaux Etats en matière d'obligations conventionnelles.

45. M. Bedjaoui souscrit sans réserve à la règle formulée par le Rapporteur spécial dans l'article 6, qu'il considère comme un article fondamental du projet.

46. Aucun type de succession n'a la prééminence sur un autre type de succession. La Commission doit, à partir d'un certain nombre de cas existants, trouver une formule de synthèse qui lui permette d'élaborer une règle générale. L'article 6 est fondamental dans la mesure où il n'existe pas, en droit international, une obligation, pour un Etat quelconque, ancien ou nouveau, de se considérer comme lié sans son consentement exprès.

47. M. Rossides a exprimé l'opinion qu'il devrait y avoir une sorte de présomption qu'un Etat nouveau est lié tant qu'il n'a pas dénoncé l'obligation qui le lie. M. Bedjaoui n'est pas de cet avis. Tout d'abord, il n'existe pas d'exemple dans lequel une telle règle ait été suivie. Ensuite, cette manifestation de la volonté d'un Etat nouveau, qui viendrait à refuser une obligation après quelques années, ne pourrait qu'être assimilée à une dénonciation d'un traité par lequel il était présumé lié. Ce n'est donc pas une solution.

48. La formule un moment retenue par l'Association de droit international, selon laquelle un Etat serait présumé lié s'il ne manifeste pas le contraire dans un délai raisonnable, aurait été préférable. Cependant, elle n'a pas emporté la conviction unanime de ses membres. Mieux vaut donc s'en tenir à la règle énoncée par le Rapporteur spécial, qui traduit le souci de rappeler le principe, situé à la base même du droit international, selon lequel aucun Etat, quel qu'il soit, n'est lié sans son consentement exprès.

49. M. Bedjaoui approuve entièrement l'analyse que le Rapporteur spécial a faite de la coutume. C'est une chose de se sentir régi par une règle coutumière, c'en est une autre de se considérer comme lié par un traité, même s'il consacre une règle coutumière.

50. En ce qui concerne le souci de rechercher l'utilité d'un traité au double point de vue de la coopération internationale et de l'intérêt de l'Etat nouveau, les pratiques sont variables, que le dépositaire soit le Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, le Bureau international du travail ou un Etat, mais tous les dépositaires se préoccupent toujours de lever les incertitudes qui pourraient peser sur le point de savoir si un Etat nouveau est lié ou non par un traité. Le consentement exprès de l'Etat nouveau est toujours requis : il n'y a pas de continuité automatique. C'est ainsi qu'en sa qualité de dépositaire des Conventions de Genève de 1949, le Conseil fédéral suisse a jugé bon de sonder le Gouvernement algérien, après l'indépendance, sur ses intentions à l'égard de ces conventions, bien qu'elles aient été ratifiées en leur temps par la France, puis par le Gouvernement provisoire de la République algérienne.

51. La question est de savoir si la manifestation de la volonté de l'Etat nouveau est entièrement facultative ou s'il faut, qu'à un moment ou à un autre, l'Etat nouveau fasse connaître ses intentions. M. Bedjaoui est d'avis qu'il n'y a pas de danger à maintenir l'idée que c'est par la manifestation de la volonté qu'un Etat nouveau est lié, notamment en ce qui concerne les traités dits législatifs ou normatifs, à l'égard desquels les Etats nouveaux se sont très rapidement déterminés. La règle ne comporte pas nécessairement un volet se référant à un droit de l'Etat nouveau d'être lié par un traité. L'article 6 devrait être rapproché de l'article 7, qui se réfère à ce droit.

52. L'article 6 peut être considéré comme applicable dans la majorité des cas. Peut-être la Commission constatera-t-elle, lorsqu'elle examinera les cas de fusion, qu'ils sont régis par une règle analogue à celle qu'a retenue le Rapporteur spécial dans l'article 6. Sans établir une hiérarchie des types de succession, celle-ci peut être adoptée comme base de départ, c'est-à-dire comme règle fondamentale. D'ailleurs, le Rapporteur spécial a émis d'emblée, au début de l'article 6, une réserve destinée à

couvrir d'autres cas. La Commission peut l'inviter à proposer un ou plusieurs articles applicables à certains types de traités, qui sont vraiment des cas particuliers, par exemple les traités localisés.

53. M. QUENTIN-BAXTER dit que l'article 6 a le grand mérite d'établir un lien entre les anciennes règles de droit et la doctrine des Nations Unies, et il accepte la disposition qu'il contient avec les conditions dont elle s'accompagne, c'est-à-dire sans préjuger ni de ce que la Commission pourra décider ultérieurement au sujet des cas de fusion et des obligations territoriales, ni de la distinction qu'elle établira peut-être plus tard entre les traités de caractère universel ou restreint.

54. Toutefois, le libellé de l'article le préoccupe : la règle devrait être énoncée de façon à ne freiner en rien le dynamisme de la pratique des Nations Unies, non plus que le mouvement de continuité qui ressort si nettement de cette pratique. La teneur du débat sur ce point est encourageante.

55. D'un point de vue juridique, M. Quentin-Baxter n'est pas entièrement satisfait de l'idée de se servir d'un nouvel accord pour maintenir en vigueur un ancien accord. Cependant, cette difficulté se réduit à des proportions plus modestes si l'on rapproche l'article 6 de l'article 4. L'article 4 est conforme à la pratique des Etats pour ce qui est du maintien en vigueur des traités à titre provisoire ; il insiste sur l'élément de continuité et atténue donc les inquiétudes que M. Quentin-Baxter pourrait encore éprouver au sujet de l'article 6.

56. M. ROSSIDES, répondant à M. Bedjaoui, dit qu'en préconisant une disposition qui établirait une présomption de continuité du traité sauf si l'Etat successeur déclare, dans un délai raisonnable, qu'il n'entend pas être lié par ce traité, il croyait citer une recommandation faite par l'Association de droit international à la Conférence de Buenos Aires de 1968. La déclaration devrait intervenir « dans un délai raisonnable » pour qu'aucun Etat ne puisse être lié indéfiniment. Une disposition de ce genre constituerait un grand encouragement pour les nouveaux Etats. Il ne faut pas oublier que nombre de nouveaux Etats n'ont pas fait connaître leurs intentions à l'égard des Conventions de La Haye et qu'un pays a déclaré qu'il ne se considérait pas comme lié par elles.

57. M. BARTOŠ dit que, bien qu'étant un ancien président de l'Association de droit international et son vice-président à vie, il ne se considère pas comme lié par la décision de la Conférence générale de l'Association à laquelle M. Bedjaoui a fait allusion, car il ne l'approuve pas. Il souscrit, pour sa part, à la thèse énoncée par le Rapporteur spécial, à savoir qu'un Etat nouveau naît libre de toutes obligations contractuelles, à moins qu'il ne les accepte.

58. Il est regrettable d'avoir à se demander, au nom de la continuité des traités, s'il est plus important de garantir la sécurité à un Etat tiers ou la liberté à un Etat nouveau. M. Bartoš opte pour cette deuxième solution, notamment dans le cas des traités économiques. Le droit international contemporain pose en principe qu'il n'existe aucune obligation contractuelle sans le consentement exprès de l'Etat intéressé, lequel ne serait pas libéré des vestiges du colonialisme s'il devait se considérer comme lié, même provisoirement, par un traité à la conclusion duquel il n'a pas participé.

59. M. AGO revient sur la position qu'il a prise antérieurement au sujet des mesures tendant à assurer la continuité des traités de caractère général. A bien y réfléchir, il est impossible d'adopter, à leur égard, une règle comme celle qu'avait envisagée l'Association de droit international. En réalité, l'adhésion à un traité, même général, est réglée dans le droit constitutionnel de tous les pays par des prescriptions strictes qui ne laissent pas de place à un adhésion présumée ou tacite. L'adhésion à un traité international de caractère général exige un acte formel.

60. M. BEDJAOUI dit qu'appliquée au cas étudié, la solution envisagée par l'Association de droit international donne un sens différent au silence des Etats nouveaux. Dans une première phase, ce silence constitue une sorte de « halte méditative », mais sans présomption d'application immédiate du traité. Ce n'est qu'après un délai raisonnable que le silence de l'Etat, s'il persiste, est interprété comme signifiant que l'Etat nouveau a souscrit au traité en question.

61. M. ROSSIDES est entièrement d'accord avec M. Bartoš et M. Bedjaoui sur le sens que devrait avoir la décolonisation du point de vue de la liberté de toute obligation conventionnelle. Il ne pense pas que les nouveaux Etats doivent hériter d'irritantes obligations financières et économiques, mais estime qu'ils devraient en tout cas continuer d'appliquer les actes de caractère humanitaire tels que les Conventions de La Haye et de Genève. Certes, tout nouvel Etat est absolument libre d'abroger, au lendemain de l'indépendance, tous les traités conclus par l'Etat prédécesseur ; mais dans un esprit international, il conviendrait d'encourager le maintien en vigueur des accords de ce genre.

La séance est levée à 18 heures.

1164e SÉANCE

Mercredi 24 mai 1972, à 10 h 5

Président : M. Richard D. KEARNEY

Présents : M. Ago, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Castañeda, M. El-Erian, M. Hambro, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Rossides, M. Ruda, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Succession d'Etats en matière de traités

(A/CN.4/202 ; A/CN.4/214 et Add.1 et 2 ; A/CN.4/224 et Add.1 ; A/CN.4/249 ; A/CN.4/256)

[Point 1 *a* de l'ordre du jour] *(suite)*