

Document:-
A/CN.4/SR.1167

Compte rendu analytique de la 1167e 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>)*

vert lorsque des dispositions spéciales auront été rédigées pour régler la question des traités multilatéraux restreints.

Organisation des travaux

(reprise du début de la 1150^e séance)

99. Le PRÉSIDENT dit que la Commission est sur le point d'achever sa quatrième semaine de travail ; étant donné que la dernière semaine de la session doit être consacrée à l'examen et à l'adoption du rapport annuel, il ne reste que cinq semaines pour examiner les deux questions de la succession d'Etats en matière de traités, point 1 a de l'ordre du jour, et la protection des agents diplomatiques et personnes assimilées, point 5.

100. La Commission a fort à faire et, pour accélérer ses travaux, il faudra que le Comité de rédaction et le Groupe de travail sur le point 5 se réunissent chacun deux après-midi par semaine. Les présidents de ces deux organes ont accepté cet arrangement.

101. Au cours des deux prochaines semaines, la Commission achèvera le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités. La Commission reviendra alors au point 5, au sujet duquel elle devrait être saisie alors de quelques documents rédigés par le Groupe de travail. Cela donnera au Rapporteur spécial sur la succession d'Etats en matière de traités l'occasion de travailler au remaniement des articles et à la rédaction des commentaires.

102. S'il n'y a pas d'objections, le Président considérera que la Commission accepte ces arrangements.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 13 heures.

1167^e SÉANCE

Lundi 29 mai 1972, à 15 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)

ARTICLE 9 (Succession en matière de réserves aux traités multilatéraux) (suite)¹

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 9 (A/CN.4/224).

2. M. HAMBRO dit qu'il est trois points au sujet desquels l'article 9 lui inspire des doutes sérieux.

3. Le premier est le fait qu'on n'a pas accordé assez d'attention à l'importante considération générale qui est de décourager le plus possible les réserves aux traités multilatéraux, les réserves pouvant diminuer considérablement la valeur de ces traités.

4. Le fondement logique sur lequel repose la règle qui permet à un Etat successeur de formuler de nouvelles réserves est qu'il ne s'agit pas simplement d'un cas de succession aux droits de l'Etat prédécesseur : l'Etat successeur bénéficie d'une nouvelle règle qui dépasse l'application stricte du principe de succession. C'est à bon escient que le Rapporteur spécial a tenu compte de la nécessité de faciliter la participation la plus large possible des Etats successeurs aux traités multilatéraux, mais il a été, semble-t-il, un peu trop libéral en proposant que ces Etats soient réputés avoir maintenu les réserves de leurs prédécesseurs.

5. Personnellement, M. Hambro estime que l'article 9 élargit à l'excès les droits de l'Etat successeur. Il suggère donc, à l'intention du Rapporteur spécial, d'adopter une formule qui obligerait l'Etat successeur à faire une notification s'il veut maintenir les réserves de l'Etat prédécesseur ; faute de cette notification, il sera réputé ne pas les maintenir.

6. Le second point a trait à la méthode de législation par référence à la Convention de Vienne sur le droit des traités, utilisée par exemple aux paragraphes 2 b et 3 b. Certes il serait gauche de répéter dans le projet toutes les dispositions correspondantes de la Convention de Vienne, mais il ne faut pas oublier que les parties au futur instrument sur la succession en matière de traités ne seront très probablement pas les mêmes que les parties à la Convention de Vienne. Il est donc souhaitable que le présent projet soit complet et constitue un tout en soi.

7. Le troisième point concerne l'emploi de la formule *mutatis mutandis*, qui aura pour effet de laisser à chaque Etat et à ses conseillers juridiques le soin de décider dans quelle mesure les dispositions relatives aux réserves s'appliqueront aux objections. La Commission a le devoir de préciser l'étendue de cette application. Le Comité de rédaction devrait remanier le paragraphe 3 a afin d'éviter d'employer cette expression peu indiquée.

8. M. TSURUOKA souhaite, comme M. Hambro, que la présomption prévue au paragraphe 1 soit renversée, c'est-à-dire que le silence gardé par un Etat successeur sur les réserves applicables à l'égard de son territoire soit interprété comme un retrait de ces réserves. Si l'on met l'accent sur l'idée de succession, la présomption prévue au paragraphe 1 est justifiable, mais si l'on donne priorité à l'intérêt de la communauté internationale dans son

¹ Pour le texte de cet article, voir séance précédente, par. 84.

ensemble, la présomption est renversée, car la réserve fait exception à la règle normale, qui est l'application intégrale du traité.

9. A moins de renverser la présomption, on risque d'aboutir à des situations comme celle dans laquelle se sont trouvés, en accédant à l'indépendance, certains pays d'Afrique qui ont été considérés comme ayant accepté la réserve formulée autrefois par la Grande-Bretagne, la France et la Belgique à l'égard du Japon en vertu de l'article 35 de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce, faute d'avoir clairement exprimé leur intention à cet égard. Il n'existe donc aucun rapport contractuel entre le Japon et ces pays qui, paradoxalement, se considèrent comme des champions de la non-discrimination, bien que depuis lors la Grande-Bretagne, la France et la Belgique aient retiré leur réserve, dont les pays africains en question restent néanmoins les héritiers. Pour éviter que de telles situations ne se produisent, il serait donc bon de renverser la présomption prévue au paragraphe 1.

10. M. YASSEEN considère la philosophie de l'article 9 comme tout à fait compréhensible. Tout Etat peut notifier sa succession et, en principe, succéder à l'Etat prédécesseur dans les mêmes conditions que celui-ci en ce qui concerne les réserves et les objections. Une telle règle est logique et acceptable.

11. Toutefois, il se pose la question de savoir si l'Etat successeur doit faire connaître expressément ses intentions. Comme il est difficile de demander à un Etat de se prononcer clairement, il suffit de choisir une présomption qui permette d'interpréter son silence comme une acceptation ou un refus. M. Yasseen, comme le Rapporteur spécial, estime que la présomption d'acceptation est dans l'intérêt de l'Etat successeur. En effet, présumer qu'un Etat retire ses réserves pourrait créer une situation irrémédiable, puisqu'il ne pourrait plus les rétablir par la suite, alors qu'il peut toujours les retirer ultérieurement s'il le juge bon. Mieux vaut donc que la présomption soit en faveur du maintien des réserves.

12. Certains membres de la Commission pensent que l'Etat successeur ne peut formuler de réserves si le délai prévu par le traité pour ce faire est expiré. M. Yasseen est d'avis que cette attitude ne cadre pas avec la notion de succession et que la faculté de formuler des réserves doit être reconnue à l'Etat successeur sur la base d'une règle de droit à créer compte tenu de la pratique constante. Par contre, il ne pense pas que les réserves formulées par l'Etat successeur, si elles sont différentes des réserves existantes, doivent être considérées comme annulant celles-ci. Les nouvelles réserves ne sont pas nécessairement incompatibles avec les anciennes ; le fait qu'elles soient différentes n'entraîne pas *ipso facto* la renonciation aux réserves antérieures, comme ce serait le cas si l'on avait dit dans l'article « réserves inconciliables avec celles qui sont applicables à la date de la succession ».

13. L'emploi, au paragraphe 3, alinéa *a*, de l'expression *mutatis mutandis*, que la Commission a toujours cherché à éviter, ne modifie pas le fond. La Commission peut

s'en remettre au Comité de rédaction, qui verra s'il est possible de trouver une autre formule.

14. Le paragraphe 3, alinéa *b*, offre une solution dure, mais raisonnable qui, entre l'intérêt général des parties et celui de l'Etat successeur, choisit, à raison, celui des premières. Il est donc acceptable.

15. M. USTOR dit qu'au cours de la discussion sur l'article 8², il n'a pas pris position sur le paragraphe 1, alinéa *b*, au sujet duquel la Commission était nettement divisée. A la réflexion, il est tenté, à présent, de se prononcer en faveur du maintien de cette disposition, selon laquelle la signature donnée par l'Etat prédécesseur établit un lien entre le traité et le territoire. Bien entendu, l'adoption pure et simple du traité ne suffirait pas à le faire ; une règle à cet effet ne se justifierait pas dans la pratique.

16. Si le paragraphe 1, alinéa *b*, de l'article 8 est maintenu, il sera nécessaire de remanier le membre de phrase introductif du paragraphe 1 de l'article 9 ; le libellé actuel ne conviendrait que si le paragraphe 1, alinéa *b*, de l'article 8 était supprimé. Le paragraphe 1 de l'article 9 commence par les mots « Lorsqu'un nouvel Etat manifeste par une notification de succession son consentement à être lié par un traité multilatéral... », mais si le paragraphe 1, alinéa *b*, de l'article 8 est maintenu, cette notification ne sera pas le seul moyen par lequel le nouvel Etat pourra manifester son consentement à être lié ; il pourra obtenir le même résultat par une ratification, une acceptation ou une approbation quand l'Etat prédécesseur aura signé le traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

17. Etant donné la complexité de la matière de l'article 9, il est souhaitable que ces dispositions soient le plus brèves possible. Le principe le plus important qui entre en ligne de compte est celui qui veut que le nouvel Etat soit, d'une manière générale, absolument libre de maintenir ou de retirer les réserves ou les objections formulées par l'Etat prédécesseur. M. Ustor aurait préféré l'affirmation nette de la liberté complète du nouvel Etat, sous réserve de l'exception prévue au paragraphe 1, alinéa *b*.

18. M. Ustor accepte l'idée que le nouvel Etat doit être autorisé à faire de nouvelles réserves au traité lorsqu'il notifie sa succession, indépendamment des clauses pertinentes du traité.

19. En ce qui concerne la difficile question de la présomption à faire figurer dans l'article pour le cas où le nouvel Etat reste muet sur la question du maintien ou du retrait des réserves ou des objections de l'Etat prédécesseur, il estime que le Rapporteur spécial a fourni, dans son commentaire de l'article³, et notamment au paragraphe 12, des arguments convaincants en faveur du texte qu'il propose. En dehors de ces arguments, il ne faut pas oublier qu'une réserve est, par sa nature même,

² Pour le texte de cet article, voir séance précédente, par. 9.

³ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1970, vol. II, p. 51 et suiv.

une restriction des obligations de l'Etat qui la formule. Il s'ensuit donc que, si l'Etat successeur garde le silence, il ne faut pas présumer à la légère son intention d'assumer des obligations plus lourdes que celles qui incombaient à son prédécesseur.

20. Les dispositions du paragraphe 2, alinéa *a*, doivent s'interpréter comme s'appliquant aux réserves formulées par le nouvel Etat et portant sur le même sujet que la réserve formulée par son prédécesseur. Il est évident que si le prédécesseur a formulé une réserve au sujet d'un article donné du traité et que le nouvel Etat en formule une au sujet d'un autre article, il faut présumer l'intention d'appliquer les deux réserves.

21. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit que le Comité de rédaction pourra remanier le paragraphe 2, alinéa *a*, de manière à lui donner le sens que lui attribue M. Ustor. La disposition envisagée, dans sa rédaction actuelle, se fonde sur l'idée que, comme il est évident que le nouvel Etat a examiné les réserves anciennes avant d'en formuler de nouvelles d'une autre teneur, on doit présumer qu'il veut donner effet uniquement à ses propres réserves.

22. M. TAMMES dit qu'il approuve la disposition du paragraphe 1, en vertu duquel les réserves formulées par l'Etat prédécesseur sont maintenues, à moins que le nouvel Etat ne les rejette. Bien entendu, il est possible de justifier la présomption inverse, plus naturelle, selon laquelle, sauf confirmation des réserves, le traité prendra force obligatoire tel qu'il a été signé à l'origine, mais M. Tammes trouve parfaitement convaincants les arguments exposés au paragraphe 12 du commentaire.

23. Il peut aussi accepter les dispositions du paragraphe 1, alinéa *b*, sur les réserves, qui est clair, comme le paragraphe 3, relatif aux objections aux réserves, qui lui fait pendant. Pour ce qui est de la rédaction, il estime que l'on peut éviter, en l'occurrence, la législation par référence, qui a suscité les objections de tant d'orateurs. On doit peut-être y voir un symptôme de la sortie de l'enfance d'un système juridique, car tous les systèmes juridiques complètement formés se servent de cette technique.

24. Les dispositions du paragraphe 2, qui s'inspirent de la philosophie fondamentale de la deuxième partie du projet, ne lui posent aucun problème. Les dispositions précédentes de la section I permettent au nouvel Etat de décider librement de ne pas hériter d'un traité signé par son prédécesseur ; elles laissent aussi au nouvel Etat une liberté complète pour décider d'hériter d'un tel traité si ce traité était en vigueur à l'égard de son territoire à la date de la succession. L'article 8 permet au nouvel Etat de ratifier librement un traité qui n'a été que signé par l'Etat prédécesseur. Enfin, en vertu du principe énoncé aux articles 9 et 10, le nouvel Etat peut modifier librement le champ d'application du traité.

25. Le résultat net de toutes ces dispositions est d'assurer au nouvel Etat une position juridique très proche de celle qui aurait été la sienne s'il avait existé au moment où le traité a été conclu. Ce résultat peut s'expliquer en vertu de l'idée de justice et du principe de réparation, chaque fois que cette réparation est réalisable. Cette

interprétation est préférable à celle qui fait dépendre les règles en la matière du lien juridique entre le traité et le territoire, principe qui a été utile pour expliquer la pratique traditionnelle mais qui n'est pas d'un grand secours lorsqu'il s'agit d'élaborer des règles nouvelles pour répondre à des besoins nouveaux.

26. M. Tammes appuie les dispositions des articles 8, 9 et 10, y compris le paragraphe 1, alinéa *b*, de l'article 8. Il n'avait pas encore donné son avis sur cette dernière disposition, préférant le faire à propos de l'ensemble du groupe d'articles dont elle fait partie.

27. M. RUDA dit que l'adoption, à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, de ce qu'on appelle la « règle panaméricaine du maximum », telle qu'elle est énoncée au paragraphe 4, alinéa *b*, de l'article 20 de la Convention de Vienne⁴ de 1969, a bien montré que la communauté internationale préfère adopter, pour les réserves, le système le plus souple possible. Il appuie donc pleinement les dispositions de l'article 9, qui s'inspirent de la même largeur de vues en la matière.

28. Il est deux considérations importantes que l'on ne doit pas oublier. La première est le souci de voir les nouveaux Etats participer le plus largement possible aux traités multilatéraux. La seconde est la protection des droits dont jouissent déjà les autres Etats parties à ces traités.

29. M. Ruda approuve la présomption énoncée au paragraphe 1 de l'article, selon laquelle une réserve formulée par l'Etat prédécesseur est réputée être maintenue par le nouvel Etat si cet Etat garde le silence sur ce point. C'est là une question d'une importance considérable. Le traité doit continuer à s'appliquer au territoire en question aux mêmes conditions que précédemment, à moins que le nouvel Etat n'exprime une intention différente.

30. Si l'on doit renverser la présomption et supposer que le silence du nouvel Etat signifie que les réserves sont retirées, cela aurait pour effet d'appliquer au territoire certaines dispositions du traité qui ne lui étaient pas applicables antérieurement à cause des réserves formulées par l'Etat prédécesseur. Il semble parfaitement clair que ce résultat ne peut être obtenu si le nouvel Etat n'a pas clairement manifesté son intention à cet effet. M. Ruda appuie donc pleinement le paragraphe 1 sous sa forme actuelle.

31. Il approuve également sans réserve les dispositions du paragraphe 2. Le paragraphe 2, alinéa *a*, renverse la règle précédente en ce que le silence du nouvel Etat est assimilé à une acceptation tacite. Personnellement, M. Ruda estime que la solution dépendra de la nature des réserves nouvelles formulées par l'Etat successeur. Si ces réserves sont totalement étrangères à celles que l'Etat prédécesseur avait faites, les deux séries de réserves doivent subsister. C'est seulement si les réserves anciennes sont incompatibles avec les nouvelles qu'elles doivent être considérées comme retirées. L'idée d'incom-

⁴ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 314.

patibilité totale ne ressort pas nettement des mots « différentes de celles » et il faudrait trouver un libellé plus précis.

32. Au paragraphe 3, M. Ruda appuie les dispositions de l'alinéa *a* relatif aux objections, qui fait pendant aux dispositions du paragraphe 2, relatif aux réserves. Il trouve également acceptables les dispositions de l'alinéa *b*.

33. M. RAMANGASOAVINA estime que, dans l'ensemble, l'article 9 exprime bien la faculté qu'a tout nouvel Etat d'exercer sa liberté de choix à l'égard du traité auquel il succède en acceptant, modifiant ou rejetant les réserves dont celui-ci peut être assorti, selon ce qui convient à son territoire.

34. La présomption prévue au paragraphe 1 est juste. Il est normal qu'un nouvel Etat qui notifie purement et simplement son consentement à être lié par un traité soit présumé y succéder intégralement. Il est normal aussi qu'un Etat qui succède à un autre Etat ne soit pas dans l'obligation d'accepter inconditionnellement la position de son prédécesseur et qu'il ait la faculté de la maintenir ou de l'adapter à la situation du pays. Si l'on renverse la présomption, comme le voudraient certains, on risque d'aboutir à des situations inextricables.

35. Il est clairement indiqué au paragraphe 2 que tout nouvel Etat peut formuler des réserves différentes et exprimer par là sa volonté de supprimer les réserves antérieures. Peut-être peut-on modifier le libellé, mais l'idée fondamentale, qui est dans l'ordre logique du paragraphe 1, doit être maintenue.

36. Le paragraphe 3 est, lui aussi, la suite logique de ce qui le précède. Tout nouvel Etat qui ne dénonce pas les réserves est présumé accepter aussi les objections faites à ces réserves. M. Ramangasoavina ne voit pas pourquoi on modifierait l'expression *mutatis mutandis*, qui dit bien ce qu'elle veut dire.

37. M. ROSSIDES dit que, puisque la Commission n'a pas approuvé sa proposition d'insérer dans les articles précédents la formule de l'Association de droit international⁵, il ne voit pas pourquoi on introduirait, au paragraphe 1 de l'article 9, une présomption de maintien des réserves de l'Etat prédécesseur. Cette présomption aurait été logique si l'on avait en même temps présumé la continuité de l'application du traité sauf au cas où le nouvel Etat fait une notification en sens contraire dans des délais raisonnables, comme l'a proposé l'Association de droit international.

38. La considération essentielle doit être de protéger les intérêts de la communauté internationale et des parties aux traités multilatéraux, ce qui exige une continuité maximale dans l'application de ces traités.

39. M. Rossides suggère que la référence aux articles de la Convention de Vienne sur le droit des traités que l'on trouve à l'alinéa *b* du paragraphe 2 soit faite aussi au paragraphe 1. Il faudrait spécifier en particulier que l'article 23 de la Convention de Vienne, qui dispose que toutes les réserves faites au moment de la signature d'un traité soient confirmées formellement au moment de sa ratification, doit être rendu applicable aux situations

visées au paragraphe 1. Il ne faut pas oublier que, conformément à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 8, le nouvel Etat peut succéder à un traité non encore ratifié. Il est donc indispensable de bien préciser qu'en pareil cas le nouvel Etat doit, au moment où il ratifie le traité, confirmer expressément toute réserve faite par son prédécesseur au moment de la signature.

40. M. AGO rappelle que l'article 9 a surtout trait à un cas marginal et exceptionnel : celui d'un nouvel Etat que les dispositions d'un traité n'autoriseraient pas à y devenir partie. L'article envisage alors de lui en donner la possibilité sur la base d'un droit de succession. Dans un cas de ce genre, non seulement la présomption adoptée par le Rapporteur spécial en ce qui concerne les réserves est recommandée, mais la logique l'impose. En effet, il s'agit d'un cas de succession ; or, en matière de succession, ce qui est normal, c'est d'hériter de la situation exacte du prédécesseur. M. Ago conçoit même difficilement que l'Etat successeur puisse se prévaloir de la faculté extraordinaire qui lui est laissée de devenir partie au traité pour formuler des réserves nouvelles. Ce serait plutôt contraire à la logique du système.

41. M. Ago se joint donc à ceux des membres de la Commission qui approuvent l'approche adoptée par le Rapporteur spécial. L'article 9 se réfère manifestement à l'hypothèse prévue au paragraphe 1, alinéa *a*, de l'article 8, car il se rapporte aux réserves faites au moment de la ratification et non de la signature. En conséquence, le libellé du paragraphe 1 de l'article 9 devra être harmonisé avec celui du paragraphe 1 de l'article 8, surtout si ce dernier était modifié.

42. M. BEDJAOUI considère comme acceptable l'approche générale de l'article 9. Il est d'avis que la présomption prévue au paragraphe 1 doit être une présomption en faveur du maintien des réserves, sans quoi on en viendrait à conférer à l'Etat successeur des droits et des obligations qui n'ont jamais été assumées par le territoire en question ; on le ferait contre la volonté expresse de l'Etat prédécesseur et sans qu'il y ait de volonté expressément manifestée par l'Etat successeur. Il n'y a pas lieu de renverser la présomption ; maintenir la présomption équivaut non pas à limiter le pouvoir souverain de l'Etat successeur, mais à interpréter son silence dans le sens de la continuité.

43. En ce qui concerne le paragraphe 2, M. Bedjaoui hésite à accepter la présomption de renonciation aux anciennes réserves pour la seule raison que les nouvelles réserves sont différentes. On voit mal la logique de cette disposition. De même, il hésite à maintenir, au paragraphe 1, alinéa *a*, le membre de phrase « ou ne formule des réserves différentes... ». Il faudrait donc remanier, aux paragraphes 1 *a* et 2 *a*, les formules relatives à la présomption de renonciation.

44. Enfin, M. Bedjaoui souscrit au paragraphe 3, y compris son alinéa *b*, dès lors que la réserve en question a été acceptée par toutes les autres parties.

45. M. NAGENDRA SINGH dit que, pour les mêmes raisons que les autres membres qui ont pris la parole, il accepte les dispositions des articles 8 et 9, y compris l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 8.

⁵ Voir 1163^e séance, par. 32 et 1166^e séance, par. 67.

46. En ce qui concerne l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 9, trois cas peuvent se présenter. Le premier, qui ne soulèvera aucune difficulté, est celui où les nouvelles réserves formulées par l'Etat successeur concordent entièrement avec celles qui ont été formulées antérieurement par son prédécesseur. Le second est celui où les deux séries de réserves sont absolument incompatibles, auquel cas ce sont les dispositions de l'alinéa *a* du paragraphe 2 qui s'appliquent. Le troisième est celui où les nouvelles réserves sont en partie compatibles avec les anciennes et en partie différentes. En pareil cas, M. Nagendra Singh estime que, dans sa notification, le nouvel Etat devrait préciser si les nouvelles réserves sont destinées à compléter les anciennes, et alors les deux séries de réserves sont valables. Le Comité de rédaction pourrait peut-être remanier l'alinéa *a* du paragraphe 2 de façon à indiquer que le nouvel Etat peut agir de la sorte.
47. M. REUTER est d'avis que le paragraphe 3, alinéa *b*, est incompatible avec l'article 7, alinéa *c*.
48. M. EL-ERIAN approuve l'article 9 et estime qu'il complète utilement le projet, d'autant que, comme le Rapporteur spécial l'a noté au paragraphe 4 de son commentaire, « La documentation que les gouvernements ont fournie... ne semble jeter aucune lumière sur la pratique suivie en matière de réserves. »
49. Au sujet de la présomption en faveur du maintien des réserves, M. El-Erian partage le point de vue de M. Bedjaoui et de M. Ruda.
50. Il pense aussi que, pour les raisons avancées par le Rapporteur spécial, l'Etat successeur ne doit pas être autorisé à faire d'objection si les réserves sont acceptées par toutes les parties.
51. M. BILGE se demande si la présomption contenue au paragraphe 1 n'est valable que lorsqu'une réserve a été faite dans l'intérêt du territoire de l'Etat successeur. Si tel n'était pas le cas, il ne pourrait pas accepter qu'on présume le maintien d'une réserve en faveur de l'Etat prédécesseur. En effet, le silence de l'Etat successeur peut non seulement indiquer que la réserve en question a été faite à son avantage, mais aussi traduire une simple indifférence de sa part. En pareil cas, on ne saurait présumer le maintien d'une réserve qui n'a pas été faite dans son intérêt. Une telle présomption se justifierait d'autant moins que, dans d'autres articles, la Commission a exigé une manifestation de volonté de la part de l'Etat successeur pour qu'il puisse succéder à certains droits.
52. Plutôt que de maintenir ou de renverser la présomption du paragraphe 1, il serait peut-être préférable d'exiger une manifestation expresse de volonté de l'Etat successeur.
53. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, dit qu'il incline à penser comme M. Bilge ; mais c'est peut-être le mot d'Oliver Wendell Holmes, ancien président de la Cour suprême des Etats-Unis, qui résume le mieux l'ensemble du problème : « Le droit vit non pas de logique mais d'expérience. »
54. Quant à l'alinéa *a* du paragraphe 3, M. Kearney aimerait savoir s'il doit s'appliquer à la fois aux objections faites par l'Etat prédécesseur contre les réserves des autres Etats et aux objections faites par les autres Etats contre les réserves de l'Etat prédécesseur. Sous sa forme actuelle, cet alinéa semble devoir s'appliquer uniquement aux premières, car il renvoie aux règles énoncées aux paragraphes 1 et 2, si la Commission ne définit pas des règles pour les deux situations, elle risquerait de créer bien du travail inutile en obligeant les Etats à formuler de nouvelles objections contre les réserves que les nouveaux Etats ont acquises par voie d'héritage ou autrement. Cet aspect de la question demande à être clarifié davantage.
55. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) pense que le Président a raison de dire que l'article 9 n'est pas tout à fait logique, mais sir Humphrey en a déjà fait la remarque dans son commentaire. L'article 9, il tient à le préciser, n'exprime pas sa propre conception du droit, mais ce qui semble constituer la pratique dominante.
56. La question des réserves et des objections aux réserves ne présente pas un intérêt purement théorique, mais reparait souvent à l'occasion des notifications de succession. Les réserves ont fait l'objet de longs débats au sein de la Commission et à la Conférence de Vienne et les règles qui s'en sont finalement dégagées ne s'inspirent du dessin ni d'encourager les réserves, ni de les décourager. Ces règles ont été adoptées délibérément à cause de l'importance des traités multilatéraux dans les relations internationales d'aujourd'hui et du besoin d'aider à les ouvrir à la participation la plus large possible.
57. De l'avis de sir Humphrey, puisque ce système de règles souples a été adopté à Vienne pour les réserves, on doit absolument s'y tenir au cours du présent travail. D'autre part, il suffirait que la Commission s'écarte bien peu du droit chemin, au paragraphe 3, alinéa *a*, pour accrédi ter une entière liberté de l'Etat successeur de formuler des réserves, solution qui est inopportune du point de vue psychologique. Sir Humphrey préfère donc le libellé actuel, quitte à lui apporter les modifications qui sembleront souhaitables.
58. En ce qui concerne la présomption à établir, sir Humphrey estime, comme M. Ago, qu'il est logiquement correct de présumer la succession. Il s'associe également à l'observation supplémentaire qui a été faite par M. Ustor, à savoir que l'on ne doit pas présumer qu'un nouvel Etat soit prêt à assumer, sur son territoire, des obligations plus étendues que celles qui étaient en vigueur au moment de la succession.
59. En ce qui concerne la présomption prévue, au paragraphe 2, pour le cas où un nouvel Etat formule des réserves différentes de celles de son prédécesseur, on peut interpréter l'intention du nouvel Etat tout autrement que ne le font certains membres de la Commission. On peut soutenir qu'en formulant de nouvelles réserves sans renvoyer à celles de son prédécesseur, un nouvel Etat fait savoir qu'il renonce aux réserves de son prédécesseur.

60. Sir Humphrey ne saurait admettre qu'il puisse suffire de prévoir qu'un nouvel Etat doit faire connaître son attitude à l'égard des réserves au moment où il notifie la succession. Certes, il est souhaitable que le nouvel Etat fasse ainsi connaître son attitude, mais en fait les nouveaux Etats formulent souvent des réserves sans indiquer le sort qu'ils entendent réserver à celles de leurs prédécesseurs. Sir Humphrey n'est pas certain d'interpréter correctement la pratique suivie par le Secrétaire général, mais il a l'impression que celui-ci considère que, si un nouvel Etat formule des réserves sans rien dire de celles de son prédécesseur, ces dernières doivent être considérées comme abandonnées. La question pourrait être examinée plus avant par le Comité de rédaction.
61. Ce qu'a dit M. Rossides au sujet de la confirmation des réserves en cas de ratification peut assurément entrer en ligne de compte si l'on retient la possibilité envisagée au paragraphe 1, alinéa *b*, de l'article 8 et, en ce cas, il faudra peut-être y revenir.
62. En ce qui concerne l'alinéa *a* du paragraphe 3, sir Humphrey a voulu sauvegarder la position des Etats tiers, qui devraient être autorisés à soulever de nouvelles objections quand on formule de nouvelles réserves. Il ne pense pas que l'on doive énoncer de règle relative aux objections dont fait l'objet le maintien des réserves par le nouvel Etat ; une règle de ce genre ne serait certes pas aisée à rédiger.
63. On a parlé, au cours des débats, de la législation par référence, mais le seul moyen d'éviter de reproduire de longs passages des dispositions relatives aux réserves qui figurent dans la Convention de Vienne sur le droit des traités semble être d'utiliser une formule comme « les règles applicables du droit international général ».
64. Enfin, sir Humphrey ne voit pas quel reproche réellement grave on pourrait faire à l'expression « *mutatis mutandis* » qui figure à l'alinéa *a* du paragraphe 3, mais il reconnaît que la Commission a témoigné d'une certaine aversion pour ces termes lors de ses dernières sessions et que l'on devra donc les changer.
65. M. YASSEEN estime préférable de se référer à la Convention de Vienne, qui est censée énoncer l'ensemble des règles du droit des traités. En se référant aux règles générales du droit international général, on ferait un retour en arrière par rapport à l'œuvre de codification déjà accomplie.
66. Il importe que la Commission résolve une fois pour toutes la question du renvoi à des conventions générales, car cette question se posera sans doute souvent à l'avenir, surtout en ce qui concerne des instruments d'une aussi vaste portée que la Convention de Vienne.
67. M. ALCÍVAR est entièrement d'accord avec M. Yasseen. La Commission devrait se référer expressément à la Convention de Vienne et non aux règles générales du droit international.
68. M. REUTER réitère ses réserves quant à la conception générale du projet. Sous le couvert du droit de succession, on a introduit à l'article 9 un nouveau droit d'adhésion pour l'Etat successeur. Il est vrai que la pratique du Secrétaire général, dont s'est inspiré le Rapporteur spécial, n'est pas très claire ; elle concerne essentiellement la décolonisation et il est difficile de l'appliquer à d'autres cas de succession d'Etats. Néanmoins, au stade actuel de ses travaux, la Commission ne peut que continuer sur cette voie.
69. D'autre part, M. Reuter demande au Rapporteur spécial si l'article 9, dans son libellé actuel, et notamment le renvoi à la Convention de Vienne qui figure à l'alinéa *b* du paragraphe 2, autorise un nouvel Etat, devenu partie par la voie spéciale de la succession, à formuler une objection contre une réserve faite par un membre originaire. S'il en était ainsi, la Commission s'éloignerait encore davantage de la notion de succession, telle qu'elle résulte du paragraphe 1.
70. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) constate que M. Reuter a raison de dire que le paragraphe 3, lu en liaison avec la règle énoncée à l'article 7, autorise les Etats à formuler des objections. La disposition énoncée à l'alinéa *a* du paragraphe 3 pourrait même dépasser les intentions du Rapporteur spécial et peut-être faudrait-il étudier davantage l'élément de réciprocité auquel le Président a fait allusion. Il est un droit que l'Etat successeur possède indiscutablement, c'est celui de notifier sa succession.
71. M. OUCHAKOV s'oppose catégoriquement à la législation par référence. A l'évidence, si une convention renvoie à une convention antérieure, cela fait irrémédiablement obstacle à ce qu'un Etat qui n'est pas partie à celle-ci devienne partie à celle-là. Si l'Etat n'est pas lié par la convention antérieure, on ne peut d'aucune manière lui demander d'être obligé par l'un quelconque de ses articles, même indirectement.
72. Le paragraphe 3, alinéa *b*, de l'article 9 contient un renvoi au paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Par ce renvoi, le Rapporteur spécial entendait définir les traités multilatéraux restreints. En réalité, ladite disposition de la Convention de Vienne ne définit pas cette catégorie de traités ; elle concerne l'acceptation, par toutes les parties, d'une réserve formulée à un traité dans une hypothèse double : « Lorsqu'il ressort du nombre restreint des Etats ayant participé à la négociation, ainsi que de l'objet et du but du traité, que l'application du traité dans son intégralité entre toutes les parties est une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par le traité... »
73. Le paragraphe 3, alinéa *b*, de l'article 9 devrait donc être rédigé spécialement pour s'appliquer aux traités multilatéraux restreints et ne pas se référer à une disposition qui mentionne aussi l'objet et le but du traité.
74. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit que le libellé du texte de la Convention de Vienne a été très soigneusement choisi ; il définit clairement la catégorie de traités qui fait exception à la règle générale. Dans le présent projet, il y a trois ou quatre articles qui pourraient appeler une exception semblable, sur la base de la distinction entre les traités multilatéraux de caractère restreint et les autres traités multilatéraux.
75. Il existe bien des catégories de traités multilatéraux qui sont ouverts à de nombreux Etats, mais que le Rap-

porteur spécial hésiterait à qualifier de « normatifs » ou de « généraux ». Ceux qui sont visés en l'occurrence intéressent un nombre restreint d'Etats et exigent le consentement de chacun d'entre eux. Le mieux, comme l'a suggéré M. Ouchakov, serait peut-être d'ajouter une définition mais celle-ci devra être rédigée avec soin.

76. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en qualité de membre de la Commission, dit qu'il ne peut approuver le point de vue de M. Ouchakov, selon lequel il est impossible de faire mention de la Convention de Vienne dans l'article 9. En fait, les références à cette convention ne sont pas rares dans les traités ; la Convention américaine des droits de l'homme, pour ne mentionner que celle-là, contient une référence expresse aux articles 19 à 23 de la Convention de Vienne⁶.

77. Dans le présent projet, la Commission veut simplement ajouter un nouveau chapitre au droit des traités et, comme l'a dit M. Yasseen, il n'est que raisonnable de se référer à ce qui a déjà été fait. M. Kearney appuie sans réserve le principe de l'incorporation par voie de référence.

78. M. AGO souligne la nécessité de résoudre une fois pour toutes la question de la législation par référence. Contrairement à M. Ouchakov, il estime que le renvoi, dans une convention, à une convention antérieure n'a pas pour effet de rendre celle-ci obligatoire pour les Etats parties à la nouvelle convention. La méthode synthétique de rédaction par référence permet d'éviter la répétition de clauses, mais elle n'implique pas que les règles empruntées s'imposent à des cas autres que ceux pour lesquels elles ont été introduites par analogie.

79. Si la Commission juge peu opportun de rédiger par référence, il importe qu'elle reproduise littéralement les dispositions existantes, afin de ne pas entrer en contradiction avec les règles qu'elle a formulées en d'autres occasions.

80. Il n'est pas indiqué que la Commission introduise, en l'espèce, une référence aux règles du droit international, car elle donnerait ainsi l'impression que la Convention de Vienne ne porte pas codification de l'ensemble des règles générales du droit des traités. Cette impression serait contraire non seulement à l'opinion de la Commission, mais également à celle de la Cour internationale de Justice, laquelle a jugé, à propos des articles de la Convention adoptés à l'unanimité, qu'ils représentent le droit international général⁷.

81. M. BARTOŠ estime qu'il y a une grande différence entre la répétition de dispositions déjà en vigueur et le renvoi à ces dispositions. Dans le premier cas, on peut en donner une autre interprétation selon la place qu'elles occupent et le sens qu'elles revêtent dans la convention où elles sont introduites, même si elles sont reprises littéralement. Dans le second cas, lorsqu'il est simplement renvoyé à ces dispositions, celles-ci doivent être interprétées selon le sens qu'elles prennent dans la convention

dont elles ont été extraites. Parfois, il est nécessaire de modifier les règles ainsi empruntées, car le droit est en constante évolution.

82. En l'occurrence, l'intention du Rapporteur spécial était de se référer à certains articles de la Convention de Vienne, sans y apporter de changement. M. Bartoš approuve cette méthode pour l'article 9, mais il est important que la Commission se prononce sur la question générale de la législation par référence.

83. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit que c'est par accident que la question de la succession d'Etats en matière de traités n'a pas été abordée dans le cadre du droit des traités. Il a toujours estimé, pour sa part, que cette question relevait du droit des traités, mais il n'a pas pu, faute de temps, la faire figurer dans son projet ; aussi une réserve a-t-elle été faite à cet égard à la Conférence de Vienne.

84. Il propose de renvoyer l'article 9 au Comité de rédaction, qui devra en même temps examiner la question des articles d'ordre général qui constitueront finalement la première partie du projet et au sujet duquel il présentera sous peu un document.

Il en est ainsi décidé⁸.

La séance est levée à 18 heures.

⁸ Pour la suite du débat, voir 1187^e séance, par. 26.

1168^e SÉANCE

Mardi 30 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)

1.

ARTICLE 10

Article 10

Succession en matière d'option permettant de n'être lié que par une partie d'un traité multilatéral ou de choix entre des dispositions différentes

⁶ Voir *Annuaire des droits de l'homme pour 1969*, p. 414, art. 75.

⁷ Voir *C.I.J. Recueil 1971*, p. 47.