

Document:-
A/CN.4/SR.1169

Compte rendu analytique de la 1169e 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>)*

tions très précises, faute de quoi cette disposition pourrait soulever de sérieuses difficultés.

86. M. ROSSIDES dit que les paragraphes 1 et 2 de l'article 12 ne posent pas de problèmes particuliers. Ce sont les dispositions du paragraphe 3, lues en liaison avec celles de l'alinéa *b* du paragraphe 2, qui soulèvent des difficultés.

87. Trois dates importantes doivent être prises en considération : la première est la date d'entrée en vigueur du traité lui-même ; la deuxième, la date de succession, ou accession à l'indépendance du nouvel Etat ; la troisième, la date de la notification par le nouvel Etat de son consentement à être lié par le traité.

88. M. Rossides constate que la grande majorité des membres de la Commission estiment que le nouvel Etat ne doit être lié que par son acte personnel de notification. Il eût été logique de considérer que cette notification n'avait pas d'effet rétroactif. Or, il est proposé, aux termes du paragraphe 3, de lui donner un tel effet si le nouvel Etat le désire. M. Rossides est prêt, pour sa part, à accepter les effets rétroactifs suggérés dans la première partie du paragraphe 3, qui va jusqu'à « ou une situation qui existe après la date de la succession » ; il est moins satisfait, en revanche, de la réserve finale : « à moins que l'intention que lesdites dispositions le lient depuis une date antérieure ne ressorte... ». La « date antérieure » serait-elle celle de l'entrée en vigueur du traité ?

89. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit que, pour formuler les règles que contient l'article 12, il s'est fondé, comme toujours, sur la pratique actuelle. Il existe en effet des cas de notifications de succession qui ont pris expressément effet à partir d'une date donnée, généralement après la date de succession. Dans quelques cas, le nouvel Etat a fait connaître son intention d'accepter la responsabilité de l'application du traité à compter d'une date antérieure à la date de succession. Des déclarations de ce genre figurent, par exemple, dans des traités comme la Convention pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, mentionnée au paragraphe 11 du commentaire.

90. En pareil cas, sir Humphrey ne voit pas de nécessité d'écarter l'intention clairement exprimée d'un nouvel Etat en soutenant que, logiquement, celui-ci n'existait pas avant d'être indépendant. Il s'agit, en l'occurrence, de succession à des obligations et à des droits qui ont leur source dans un traité.

91. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, reconnaît que la conception dont s'inspire le paragraphe 3 correspond à l'attitude de la Commission à l'égard de la succession. Cependant, il n'ignore pas non plus que les dispositions de ce paragraphe soulèvent un certain nombre de questions du point de vue des autres parties au traité multilatéral. L'une d'entre elles est de savoir quelles sont les obligations éventuelles qui incombent au dépositaire et aux autres parties au traité multilatéral, au cours de la période qui précède la notification de succession à effet rétroactif. Le dépositaire sera-t-il tenu d'envoyer toutes les notifications relatives au traité à l'Etat successeur en

attendant une éventuelle notification de succession à effet rétroactif ?

92. Quant aux autres parties au traité multilatéral, la question se pose de savoir si elles sont tenues de ne prendre aucune mesure qui risquerait d'empêcher le nouvel Etat de devenir partie au traité. Sont-elles tenues d'une obligation de bonne foi analogue à celle qui est énoncée à l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités ?

93. M. Kearney estime, quant à lui, qu'il serait abusif d'imposer de telles obligations aux parties pour une un délai raisonnable pour se prévaloir des dispositions du paragraphe 3. Si le nouvel Etat faisait une notification de succession dans un délai de douze mois par exemple, il pourrait lui donner des effets rétroactifs et invoquer alors à l'encontre des Etats parties au traité la règle imposant l'obligation de ne pas priver un traité de son objet et de son but. Si, au contraire, le nouvel Etat laissait s'écouler ce délai, il perdrait alors les droits qui sont énoncés à l'article 12 et ne pourrait plus faire qu'une déclaration normale d'adhésion ; l'adhésion d'un nouvel Etat ne soulèverait évidemment pas tous les problèmes que pose la déclaration de succession en vertu de l'article 12.

La séance est levée à 13 heures.

1169^e SÉANCE

Mercredi 31 mai 1972, à 10 h 10

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 12 (Effets juridiques de la notification de succession à un traité multilatéral) (suite)¹

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 12 du projet du Rapporteur spécial (A/CN.4/224/Add.1).

¹ Pour le texte de cet article, voir séance précédente, par. 58.

2. M. YASSEEN se déclare tout à fait satisfait de l'article 12, qui s'inspire de la Convention de Vienne sur le droit des traités². Les dispositions de cet article sont logiques, tant ce qui concerne le moment où est établi le consentement du nouvel Etat à être lié par le traité multilatéral que le moment où celui-ci entre en vigueur à son égard.

3. Le paragraphe 3 suscite toutefois quelques doutes quant à l'interprétation à donner aux mots « après la date de la succession ». Aux termes de ce paragraphe, « les dispositions du traité lient le nouvel Etat en ce qui concerne un acte ou fait qui a lieu ou une situation qui existe après la date de la succession », à moins d'une intention contraire. Il semble que le Rapporteur spécial ait voulu exprimer le principe général de la non-rétroactivité, tout en prévoyant la possibilité d'exceptions. Si tel est le cas, l'expression « succession » ne doit pas s'entendre conformément à la définition qui en est donnée à l'article premier³, c'est-à-dire comme correspondant à la date de l'indépendance, mais sous l'angle de la succession au traité, c'est-à-dire comme la date de l'entrée en vigueur du traité pour le nouvel Etat. Quant à la période qui s'écoule entre ces deux dates, elle peut précisément faire l'objet d'exceptions au principe de la non-rétroactivité.

4. Cette conception paraît s'imposer : elle se fonde sur l'intention des parties de déroger, dans un cas particulier, au principe de la non-rétroactivité. Le sens exact de l'expression « succession », telle qu'elle est employée au paragraphe 3, devrait donc être précisé.

5. M. RUDA dit que l'article 12 est l'un des plus importants de tout le projet et qu'il est particulièrement délicat. Le paragraphe 1, qui concerne la forme sous laquelle le consentement doit être établi, ne donne lieu à aucun problème, pas plus que le principe général énoncé à l'alinéa *a* du paragraphe 2, sur la date à laquelle ce consentement est établi.

6. L'alinéa *b* du paragraphe 2 contient un principe très important ; il stipule que le traité entre en vigueur pour le nouvel Etat à la date de la notification de la succession. Ce principe est pleinement conforme au principe qui est à la base de l'article 7 concernant le droit d'un nouvel Etat de notifier sa succession à des traités multilatéraux.

7. M. RUDA en arrive ainsi à la question cruciale que pose le paragraphe 3, aux termes duquel, si le traité est entré en vigueur à la date de la notification, le nouvel Etat peut faire en sorte qu'il produise ses effets à son égard à partir d'une date antérieure. Ce droit est accordé au nouvel Etat non en vertu des principes généraux du droit des traités, mais en vertu du droit de la succession et du principe de continuité sur lequel il repose. L'article 28 de la Convention de Vienne sur le droit des

traités énonce le principe de la non-rétroactivité des traités, mais il y est dérogé à juste titre dans le cas présent, le droit du nouvel Etat découlant du droit de la succession et non du droit des traités.

8. La Commission se trouve devant un choix décisif. A l'article 7⁴, elle a décidé de donner au nouvel Etat le droit de devenir partie à un traité multilatéral indépendamment du consentement des autres parties ; de même, elle devrait accepter la règle énoncée au paragraphe 3 de l'article 12, selon laquelle le nouvel Etat a le droit de donner un effet rétroactif à sa notification de succession de façon qu'elle produise ses effets à compter de la date de l'indépendance.

9. Cela ne pose aucun problème d'ordre pratique. Si le nouvel Etat ne veut pas être lié à compter de la date de l'indépendance, il peut, dans la plupart des cas, décider d'adhérer au traité au lieu de notifier sa succession. En pareil cas, l'article 28 de la Convention de Vienne sera applicable et il n'y aura pas d'effet rétroactif, sauf si les parties en conviennent.

10. M. RUDA appuie la solution proposée au paragraphe 3, qui lui semble logiquement exacte, sans compter qu'elle est fondée sur une pratique constante solidement établie.

11. M. TSURUOKA, se référant à la dernière disposition du paragraphe 3, constate que l'intention manifestée par l'Etat successeur suffit à entraîner l'application rétroactive du traité. Etant donné l'importance des effets juridiques attachés à cette manifestation de volonté, M. Tsuruoka pense qu'elle ne devrait pouvoir s'exprimer que pendant un certain laps de temps et suggère à la Commission de fixer un délai.

12. M. ROSSIDES ne pense pas que les mots « la date de la succession », qui figurent au paragraphe 3, puissent signifier autre chose que la date de l'indépendance. C'est la seule interprétation qui soit compatible avec le sens donné au terme « succession » à l'article premier (Expressions employées).

13. Au cours du débat sur l'article 7, M. Rossides a souligné la nécessité de la continuité dans les cas de notification de succession. Si l'on n'assortit pas cette notification d'un effet rétroactif, de façon que le traité lie l'Etat à compter de la date de l'indépendance, le nouvel Etat jouira d'un droit d'adhésion illimité⁵. M. Rossides partage donc les vues exprimées par M. Ruda.

14. M. YASSEEN précise que si le sens de l'expression « succession » employée dans le paragraphe 3 lui inspire des doutes, c'est qu'il voit une contradiction entre la règle de l'alinéa *b* du paragraphe 2, selon laquelle le traité entre en vigueur à l'égard de l'Etat successeur au moment où son consentement à être lié est établi, et la règle de la première partie du paragraphe 3, selon laquelle les dispositions du traité le lient dès la date de la succession. Si l'expression « date de la succession » désigne l'accession à l'indépendance, cette date sera généralement antérieure à la date visée à l'alinéa *b* du para-

² 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. 309.

³ Voir *Annuaire de la Commission du droit international, 1969, vol. II, p. 50.*

⁴ *Ibid.*, 1970, vol. II, p. 40.

⁵ Voir 1165^e séance, par. 29.

graphe 2, c'est-à-dire l'entrée en vigueur du traité à l'égard du nouvel Etat. On se trouverait alors en présence d'une application rétroactive du traité, hypothèse qui est couverte par le dernier membre de phrase du paragraphe 3.

15. M. QUENTIN-BAXTER appuie l'article 12 tel qu'il a été rédigé par le Rapporteur spécial. Il reconnaît aussi qu'en adoptant cet article, la Commission se fonderait sur un principe de succession ; or, la continuité de l'obligation est inhérente à ce principe.

16. Les difficultés qui ont apparu au cours des débats tiennent en partie à un problème d'ordre rédactionnel. Il est précisé, au paragraphe 1, alinéa *a*, de l'article premier (Expressions employées) que le mot « succession » désigne simplement le fait de la substitution d'un Etat à un autre dans la capacité de conclure des traités concernant un territoire donné. Par ailleurs, aux termes de l'alinéa *f*⁶, les expressions « notifier sa succession » et « notification de succession » s'appliquent à toute notification ou communication faite par un Etat successeur par laquelle cet Etat exprime « son consentement à être lié par le traité » ; par conséquent, dans ce paragraphe, le mot « succession » implique un transfert de droits et d'obligations.

17. Toutefois, à l'article 12, M. Quentin-Baxter ne voit aucune contradiction réelle entre les dispositions des paragraphes 2 et 3 et les différents moments à partir desquels elles s'appliquent. L'article 7 établit le droit, pour le nouvel Etat, de devenir, s'il le désire, partie au traité, et précise aussi que le droit en question est un droit de succession. Il s'ensuit qu'une notification de succession devrait prendre effet, comme il est prévu à l'article 12, à compter de la date de l'accession à l'indépendance, à moins que la notification, et l'acceptation des autres parties, ne témoigne d'une intention différente. Dans ce contexte, les autres Etats intéressés reconnaissent, par leur acquiescement même, qu'il s'agit effectivement d'un cas de succession.

18. Il importe aussi de garder à l'esprit le rapport qui existe entre les dispositions de l'article 12 et celles de l'article 4⁷ concernant l'application à titre provisoire. Dans la plupart des cas, le nouvel Etat appliquera le traité à titre provisoire. S'il prend, en fin de compte, la décision de ne pas devenir partie au traité, il cesse d'être lié par ce traité et cela ne pose pas de sérieux problèmes. Par contre, si le nouvel Etat précise qu'il se considère comme lié par le traité, les autres parties le seront également, à moins qu'elles ne se soient déjà opposées à l'application du traité à titre provisoire.

19. A ce propos, M. Quentin-Baxter envisage avec beaucoup de scepticisme l'idée d'un délai. La communauté internationale s'est fort bien passée de délai à une époque où les successions ont été beaucoup plus nombreuses qu'elles ne le seront vraisemblablement à l'avenir. Pratiquement, une déclaration d'application à titre provisoire faite par un Etat successeur conformé-

ment au paragraphe 2 de l'article 4 dénotera, de la part de cet Etat, le désir d'adhérer finalement au traité. Dans certains cas, le fait de différer pendant longtemps les démarches mentionnées à l'article 12 n'aura aucune importance. Dans les autres cas, les Etats intéressés auront toujours la faculté d'interroger le nouvel Etat sur ses intentions. Cette pratique a été suivie jusqu'à ce jour et il y a tout lieu d'encourager son maintien à l'avenir.

20. M. BEDJAOUI met l'accent sur la nécessité, pour la Commission, de se prononcer catégoriquement sur la notion de continuité en matière de succession d'Etats. Cette question est déterminante pour l'un et l'autre projets d'articles en préparation dans ce domaine.

21. Personnellement, il estime qu'en matière de traités, la continuité a sa source dans le droit que l'article 7 confère au nouvel Etat. Ce droit se traduit en une notification de succession qui s'accompagne de la liberté, pour le nouvel Etat, d'organiser les modalités de ses liens juridiques conventionnels, telles qu'elles s'expriment notamment sous forme de réserves ou d'options. Il n'y a donc pas de continuité sans exercice de ce droit et sans le consentement complémentaire des Etats tiers ; mais l'Etat successeur est libre de choisir la rétroactivité ou la non-rétroactivité d'un traité. Il s'ensuit que l'application effective d'un traité aussitôt après la création d'un Etat dépend non pas d'une règle coutumière, mais de la volonté exprimée par cet Etat et les Etats tiers. Dans ces conditions, on ne saurait concevoir une présomption de continuité ou de rétroactivité.

22. En définitive, la continuation de l'application d'un traité sur le territoire de l'Etat successeur dépend, en plus du consentement des Etats tiers, soit d'une déclaration expresse de cet Etat, soit d'une manifestation de sa volonté déduite de certains de ses actes ou de son comportement. En dehors de ces cas, la continuité ne peut pas être présumée.

23. Personnellement, M. Bedjaoui est partisan du principe de la non-rétroactivité des traités tel qu'il est exprimé à l'article 28 de la Convention de Vienne. Certes, on peut présumer la rétroactivité, en dérogation à ce principe, dans le cas précis où le nouvel Etat notifie sa succession conformément à l'article 7 du projet. Cependant, l'incertitude régnera aussi longtemps que cet Etat n'aura pas manifesté sa volonté et il se peut qu'il refuse finalement de se considérer comme lié par le traité. C'est pourquoi M. Bedjaoui souhaite que la Commission n'introduise pas la notion de rétroactivité dans le projet.

24. Pour le reste, l'article 12 est acceptable, dans la mesure où l'expression « après la date de la succession » signifie « après la date de la notification ».

25. M. NAGENDRA SINGH n'estime pas que les paragraphes 1 et 2, alinéa *a*, de l'article 12 posent aucun problème. Quant à la question de la rétroactivité dans l'application des paragraphes 2, alinéa *b*, et 3, il pense que les dispositions envisagées cadrent avec la conception dont s'inspire l'article 28 de la Convention de Vienne. Aux termes de cet article, la rétroactivité n'est pas totalement exclue ; les Etats souverains peuvent donner au traité un effet rétroactif en indiquant clairement que telle est leur intention ; c'est ce qu'indiquent

⁶ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1970, vol. II, p. 30.

⁷ *Ibid.*, 1969, vol. II, p. 63.

visiblement les mots « ou ne soit par ailleurs établie ».

26. Il faudrait rendre plus clair le paragraphe 3, en particulier le sens des mots « après la date de la succession ». En raison de l'importance primordiale du principe du consentement, un nouvel Etat devrait pouvoir décider du moment précis à partir duquel il désire être lié par le traité. Il devrait avoir le droit de choisir entre trois dates : celle de son accession à l'indépendance, celle de la notification de succession et celle de la ratification du traité par l'Etat prédécesseur. Le libellé du paragraphe 3 prévoit nettement la première et la troisième de ces dates. Il devrait donc être modifié de façon à indiquer clairement que le nouvel Etat a aussi la faculté de se déclarer lié seulement à partir de la date de la notification. Cela ferait peut-être un peu pression sur le concept de succession, qui appelle l'établissement d'un lien, soit avec la date de l'indépendance, soit avec celle de la succession. Cependant, la succession du droit des personnes ne peut être la même que celle des Etats souverains.

27. M. OUCHAKOV fait observer que la présomption de rétroactivité ne se prête pas à une discussion générale, car elle ne s'applique pas également à tous les cas de succession d'Etats. Lorsque des Etats fusionnent, on peut présumer qu'un traité continue à s'appliquer sans interruption, tandis que dans les cas de décolonisation ou de séparation, on doit se fonder sur l'intention manifestée par le nouvel Etat. C'est pourquoi il importe d'envisager séparément chaque type de succession d'Etats.

28. M. AGO, après avoir précisé qu'il n'envisage que les cas de succession d'Etat due à la décolonisation ou à la sécession, met en évidence le sens particulier que revêt l'expression « succession » dans le présent débat sur l'article 12. Cette disposition concerne un mode exceptionnel de participation à un traité multilatéral, sous forme de « notification de succession » faite par un nouvel Etat, qui a l'effet de rendre un certain traité obligatoire entre ledit Etat et les autres Etats parties au traité.

29. La rétroactivité de cet effet est inconcevable, par exemple, en ce qui concerne les réserves. En effet, conformément à l'article 9, le nouvel Etat peut retirer les réserves qu'avait faites son prédécesseur et, d'après certains, même en formuler d'autres. Les Etats tiers ne peuvent donc pas savoir quelle sera leur situation vis-à-vis du nouvel Etat tant que celui-ci n'a pas exprimé ses intentions.

30. Il importe donc de suivre le principe selon lequel les droits et obligations du nouvel Etat et des Etats tiers ne naissent que du moment où leur consentement a été établi, c'est-à-dire dès la notification de succession.

31. M. YASSEEN pense qu'il est dans l'intérêt de l'Etat successeur d'être lié non pas dès la date de son indépendance, mais dès la date de sa notification de succession. C'est pourquoi il suggère de remplacer, au paragraphe 3, les mots « après la date de la succession » par les mots « après la date de la notification ».

32. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) estime nécessaire que la Commission prenne position au sujet de l'aspect temporel des effets juridiques de la notification. Cette question soulève, bien entendu, un certain nombre de problèmes accessoires qui ne sont pas

traités dans l'article 12, mais son importance est fondamentale pour les dispositions qui font l'objet de la présente discussion.

33. Quand la Commission a examiné la succession en matière de réserves (article 9) et en matière d'option permettant de n'être lié que par une partie d'un traité multilatéral ou de choix entre des dispositions différentes (article 10), il a été décidé que lorsqu'un Etat procède expressément à une notification de succession, l'acte qu'il accomplit diffère d'une adhésion. Cet Etat est présumé avoir l'intention de maintenir la position de son prédécesseur ; il se substitue donc automatiquement à l'Etat prédécesseur en matière de réserves, d'option ou de choix.

34. La situation devrait donc être identique en ce qui concerne l'article 12. Un nouvel Etat a souvent de bonnes raisons de préférer une notification de succession à une adhésion. Pour ce qui est de leurs répercussions sur le droit interne, les deux actes peuvent avoir des implications fort différentes. Certains traités créent, pour les particuliers, des droits et des obligations dont il peut être important pour le nouvel Etat d'assurer la continuité en droit interne par une déclaration de succession.

35. A cet égard, la pratique en vigueur est tout à fait conséquente. Les effets d'une notification de succession commencent à la date de l'accession à l'indépendance, à moins qu'une intention différente ne se manifeste. Si l'on devait aujourd'hui modifier la règle de manière que la notification ne produise ses effets qu'à compter de la date à laquelle elle a lieu, on aboutirait à l'opposé de ce que l'on considère actuellement comme la règle applicable.

36. En ce qui concerne la terminologie, sir Humphrey WALDOCK est de plus en plus convaincu qu'il ne sera pas possible d'employer le terme « succession » tout court dans le présent projet. Il faudrait désigner par deux expressions différentes les termes définis aux alinéas *a* et *f* du paragraphe 1 de l'article premier. Le fait de la substitution d'un Etat à un autre dans la souveraineté sur un territoire, dont il est question à l'alinéa *a*, devrait peut-être être désigné par « succession d'Etats » ; par contre, à l'alinéa *f*, le terme « succession » devrait être remplacé par une expression comme « succession au traité ». Ce changement de terminologie permettrait d'éviter toute confusion entre l'idée de la substitution matérielle et celle du transfert des droits et obligations découlant du traité.

37. Un certain nombre de problèmes subsidiaires se posent également. Le premier est celui de l'éventualité d'un régime intérimaire, qui régirait les droits et obligations des autres Etats parties au traité, avant que la succession n'ait été notifiée. La situation est beaucoup plus délicate dans le cas de traités bilatéraux que dans celui de traités multilatéraux. Lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux, l'existence d'un dépositaire chargé de recevoir les notifications et de faire les communications relatives au traité permet de préciser la situation. Dans le cas d'un traité bilatéral, il est souvent difficile de dire si telle déclaration ou tel acte constitue une acceptation de continuité ou simplement un arrangement provisoire.

38. La question d'un délai est, bien entendu, particulièrement pertinente dans le présent débat. Une solution possible serait d'introduire, *de lege ferenda*, une règle en vertu de laquelle la rétroactivité ne serait admise que si la notification intervient dans un délai déterminé. Cette règle serait tout à fait nouvelle car il n'existe, dans la pratique actuelle des Etats, aucun élément qui en atteste l'existence.
39. Quant à la suggestion de fixer comme date d'entrée en vigueur celle de la notification, sir Humphrey Waldock estime qu'elle serait en contradiction avec le principe dont s'inspirent plusieurs articles du projet. La Commission pourrait néanmoins adopter cette suggestion, à condition de le faire sans équivoque. Dans le cas actuel, l'essentiel est surtout d'avoir une règle claire, quelle qu'en soit la teneur, afin que les Etats sachent comment agir dans une situation donnée.
40. M. OUCHAKOV fait remarquer que la pratique invoquée par sir Humphrey relève uniquement de la décolonisation et concerne essentiellement les traités multilatéraux généraux. Il est nécessaire d'examiner aussi d'autres cas de succession d'Etats, notamment la fusion et la division, et d'envisager séparément les traités multilatéraux restreints.
41. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) rappelle que le présent article, comme les articles précédents de la deuxième partie, s'inspire d'une certaine notion du « nouvel Etat » qui est exposée à l'alinéa *e* de l'article premier. Ces articles ne traitent pas d'autres cas de successions, tels que la fusion. Sir Humphrey est en train d'élaborer un projet d'articles sur ces questions et le soumettra à la Commission, conjointement avec un exposé de la pratique des Etats en la matière. Il appartiendra alors à la Commission de décider si, en cas de fusion, la règle de continuité s'applique *ipso jure* ou par voie de consentement. Le même problème se posera à propos des cas de séparation ou de démembrement d'Etats et de dissolution d'unions.
42. Enfin, sir Humphrey désire confirmer ce qu'il a dit au cours de l'examen de certains autres articles, à savoir qu'il sera nécessaire de prévoir des dispositions spéciales pour les traités multilatéraux restreints. La réserve afférente à ce type de traité, qui figure à l'alinéa *c* de l'article 7, ne couvrira pas suffisamment cette question. Il faudra établir une distinction plus nette entre les traités multilatéraux restreints et les autres traités multilatéraux.
43. M. AGO croit que l'on devrait éviter que le nouvel Etat puisse, à son choix, se déclarer lié soit dès son indépendance, soit dès la date de sa notification de succession. Si tel était le cas, la position des Etats tiers resterait dans l'incertitude aussi longtemps que le nouvel Etat n'aurait pas manifesté sa volonté. Par la suite, il se pourrait que l'Etat successeur accuse un Etat tiers d'avoir commis un fait internationalement illicite en n'observant pas le traité pendant la période écoulée entre la naissance du nouvel Etat et le moment de sa notification.
44. La pratique des Etats, dont s'est inspiré le Rapporteur spécial, s'est formée au gré de cas particuliers. M. Ago hésite à la considérer comme définitive et estime que, dans tous les cas, la situation des Etats tiers devrait être sauvegardée, afin qu'elle ne dépende pas de la simple volonté de l'Etat successeur.
45. M. BEDJAOUI fait observer que la pratique actuelle fait ressortir une concomitance de comportement, de la part de l'Etat successeur et des Etats tiers, dont il résulte que le traité est maintenu en vigueur. Cette situation est à distinguer d'une rétroactivité qui découlerait de la notification de succession.
46. En conséquence, la Commission pourrait s'abstenir de mentionner la rétroactivité et se borner à prévoir qu'une notification de succession, faisant suite à un certain comportement analogue de l'Etat successeur et des Etats tiers, confirme la pratique que reflète ce comportement.
47. En revanche, en admettant une présomption générale de rétroactivité, on exclut le cas où l'Etat successeur refuse de se considérer comme lié par le traité et celui où les Etats tiers souhaitent ne pas se lier avec l'Etat successeur. Cette dernière hypothèse est illustrée au paragraphe 12 du commentaire de l'article 13 (A/CN.4/249)⁸. Il est évident que la pratique fournit plusieurs exemples de non-application de la présomption de continuité et de la règle de la rétroactivité.
48. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) déclare qu'il s'agit en réalité de déterminer la date à laquelle la notification prend effet pour l'Etat successeur, en ce qui concerne ses obligations et ses droits.
49. Le problème ne porte pas tant sur la rétroactivité que sur le choix délibéré que le nouvel Etat intéressé opère conformément au droit international coutumier. Il ne s'agit pas d'une question de présomption. Le nouvel Etat fait un choix délibéré. La déclaration de succession précise parfois la date à laquelle la notification doit prendre effet, mais à défaut d'une telle précision, on considère que la notification est censée prendre effet à compter de la date de l'accession à l'indépendance et non pas de la date de la notification. Tel est le principe qui a présidé aux insertions de ce genre dans la publication du Secrétariat intitulée *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire*⁹.
50. M. NAGENDRA SINGH est satisfait de ce que la pratique des Etats consiste à reporter les effets d'une notification à la date de l'accession à l'indépendance ; dans quelques cas l'entrée en vigueur a même été reportée à la date, encore plus ancienne, de la ratification du traité par l'Etat prédécesseur. Toutefois il ne serait pas juste à l'égard du nouvel Etat d'exclure absolument la date de notification comme date d'entrée en vigueur.
51. Il n'y a guère de différence essentielle entre un nouvel Etat né de la décolonisation et un Etat né par quelque autre processus : sécession, partage, démembrement, désintégration, fusion, voire création d'un nouvel Etat sur un territoire précédemment inhabité. Dans tous ces cas, réels ou hypothétiques, un nouvel Etat est

⁸ *Ibid.*, 1971, vol. II (1^{re} partie).

⁹ ST/LEG/SER.D/5 (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.72.V.7).

entré dans la communauté internationale. Dans ces conditions, M. Nagendra Singh ne voit pas pourquoi on ferait une discrimination entre un territoire anciennement dépendant et un autre Etat successeur, dès lors qu'il s'agit d'appliquer le principe primordial selon lequel le consentement constitue le fondement de toutes les obligations internationales.

52. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) précise que, loin de faire une discrimination à l'encontre du nouvel Etat, son projet d'articles confère à celui-ci le privilège d'opérer un choix entre la succession et l'adhésion. Dans certains cas, la faculté de procéder à ce choix risque même de constituer une charge pour les vieux Etats.

53. M. ROSSIDES déclare qu'étant originaire d'un pays qui fut autrefois une colonie, il souscrit sans réserve aux idées exprimées par M. Nagendra Singh. Force lui est toutefois d'admettre qu'un nouvel Etat ne saurait être autorisé à déclarer qu'il succède à un traité multilatéral, à partir d'une date qu'il fixe à son gré.

54. Il appartiendra au nouvel Etat de décider s'il préfère la continuité, auquel cas il notifiera la succession, ou la discontinuité, auquel cas il fera usage du droit d'adhésion au traité, au même titre que tout autre Etat. Le désir de favoriser les nouveaux Etats se conçoit aisément, mais on ne saurait faire fi des principes fondamentaux du droit international.

55. M. RUDA affirme à nouveau que c'est le consentement qui constitue le fondement de toute obligation issue d'un traité ; il est impossible d'imposer un traité à un nouvel Etat sans son consentement, qui ne doit pas être présumé, mais exprimé par quelque acte précis de notification de l'Etat successeur.

56. En vertu du système prévu à l'article 7, un nouvel Etat décidant de faire usage de son droit de notifier sa succession à l'égard d'un traité multilatéral deviendrait partie à ce traité indépendamment des autres parties ; en ce cas son droit dériverait du droit général de la succession en matière de traités et non du droit des traités lui-même.

57. Après avoir opté pour la voie de la notification, le nouvel Etat ne saurait toutefois se rabattre sur le droit des traités, ayant déjà délibérément choisi d'être lié par le droit de la succession. C'est pourquoi, de l'avis de M. Ruda, la solution que le Rapporteur spécial envisage au paragraphe 3 de l'article 12 est juste, car il importe de tenir compte des intérêts des Etats tiers. Au cas où l'Etat successeur ne manifeste pas son intention, on devrait considérer que les effets juridiques de la notification s'appliquent rétroactivement à compter de la date de son accession à l'indépendance.

58. M. OUCHAKOV voudrait savoir si, quand le Secrétaire général a adopté la pratique de considérer les traités comme liant les parties à compter de la date de la succession, il s'est fondé sur l'accord tacite des autres parties ou sur son interprétation personnelle.

59. M. SETTE CÂMARA s'abstiendra de formuler des observations sur les paragraphes 1 et 2, alinéa a, la Commission paraissant favorable à ces dispositions.

60. En ce qui concerne le paragraphe 3, il partage l'avis de M. Ago. Selon M. Ruda, il appartiendrait maintenant à la Commission de choisir entre l'adoption du droit de la succession et celle du droit des traités ; cependant, de l'avis de M. Sette Câmara, la Commission a déjà fait ce choix en adoptant la définition de la « succession » consignée à l'article premier, ainsi que la règle « de la table rase » à propos de l'article 6.

61. L'article 7 n'implique pas la succession au sens traditionnel qui est conféré à ce terme en droit privé. Ce dont on hérite, c'est du lien qui unissait l'Etat prédécesseur au traité et qui ne confère à l'Etat successeur qu'un moyen différent et peut-être exceptionnel d'établir son consentement à être lié par le traité. A cet égard, l'article 7 diffère de l'article 15 de la Convention de Vienne.

62. M. Sette Câmara a l'impression que certaines idées préconçues concernant les notions de succession en droit privé ont été introduites dans le débat. Les membres semblent toujours envisager la rétroactivité comme un effet remontant à la date de l'accession à l'indépendance. Peut-être pourrait-on résoudre cette difficulté en remplaçant les mots « une date antérieure », au paragraphe 3 de l'article 12, par les mots « une autre date », ce qui ferait clairement comprendre que la date en question résulte du consentement des parties.

63. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) répondant à M. Ouchakov, précise que sa façon d'aborder le problème reflète la pratique du Secrétariat telle que lui-même la comprend. Cette pratique procède de l'idée qu'un Etat qui donne notification de sa succession, se propose d'établir la continuité au regard des relations conventionnelles qui existaient à l'époque de l'Etat prédécesseur. En d'autres termes, la notification est reportée à la date de l'accession à l'indépendance.

64. Il n'y a rien d'arbitraire dans la procédure qui a été adoptée. Les notifications sont communiquées à tous les autres Etats parties au traité et, pour autant que le Rapporteur spécial le sache, aucun de ceux-ci n'a jamais contesté une telle notification. Il s'agit simplement de faire preuve de sens commun et d'interpréter la notification de manière appropriée. Si l'on procédait autrement, cela équivaldrait à remplacer la pratique par une pratique contraire et à priver les Etats de la possibilité de sauvegarder la continuité dans leurs relations conventionnelles.

65. Certes, dans bien des cas, un nouvel Etat a le droit de succéder au traité, soit d'y adhérer. Il est même arrivé qu'un nouvel Etat adhère à un traité multilatéral un certain jour et, le même jour, notifie sa succession à un autre traité multilatéral ; en ce cas, il est clair que l'Etat dont il s'agit se propose délibérément d'arriver à des résultats différents selon qu'il s'agit de l'un ou de l'autre de ces deux traités.

66. De l'avis de sir Humphrey, quand un Etat fait une notification de succession, l'on doit supposer que telle est bien son intention. Cependant, en rédigeant le paragraphe 3, sir Humphrey a aussi prévu la possibilité, pour un Etat, de faire courir les effets du traité d'une autre

date que celle de l'indépendance, si une telle intention ressort de la notification.

67. M. Yasseen a suggéré que le paragraphe 3 serait plus aisément acceptable s'il n'était pas libellé en termes de rétroactivité et si l'expression « à cette date », qui figure au paragraphe 2, alinéa *b*, était remplacée par la formule « à la date de l'indépendance dudit Etat ». Sur ce point, la rédaction pourrait être retouchée, mais il est nécessaire que la Commission décide, en premier lieu, si elle accepte le projet dans ses grandes lignes.

68. Bien entendu, la question présente encore d'autres aspects, par exemple ceux qui ont été évoqués par M. Ouchakov, qui méritent d'être examinés. Il importe assurément de sauvegarder la situation des autres parties.

69. En ce qui concerne la question des délais, sir Humphrey souhaiterait connaître les vues des membres de la Commission.

70. Si l'on rédige l'article 12 sous une forme différente et si l'on admet, avec M. Ruda, qu'il faille permettre à un nouvel Etat de donner, au choix, sa préférence à la date de la notification, l'accord pourra probablement se faire sur un texte. Sir Humphrey pense donc que l'on pourrait utilement renvoyer maintenant cet article au Comité de rédaction.

71. M. BARTOŠ souligne, comme M. Ago, qu'il y a lieu de ne pas négliger les droits des Etats tiers. Il conviendrait de prévoir une nouvelle disposition précisant si les Etats tiers doivent ou non se considérer comme liés en attendant la notification, et si la notification doit avoir un effet rétroactif, alors que l'Etat successeur ne se considère pas comme lié, puisqu'il est en droit de procéder ou non à la notification.

72. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit qu'il est pour le moins rassurant que des difficultés de cet ordre ne semblent jamais avoir surgi à propos de traités multilatéraux.

73. M. REUTER dit que la Commission ne rédige pas un texte destiné à régir uniquement les cas qui se sont présentés dans la pratique du Secrétaire général.

74. Par exemple, dans le cas d'un traité économique ouvert, la question essentielle qui se posera sera une question de fait : celle de savoir si, au jour de l'indépendance, l'Etat successeur continue d'appliquer le traité en fait. Dans l'affirmative, les autres Etats l'appliqueront aussi et il est tout à fait normal que la notification de succession agisse alors rétroactivement.

75. Par contre si, dès l'indépendance, l'Etat successeur n'applique plus en fait le traité, puisqu'il n'est pas lié, et qu'ensuite, changeant d'avis après une certaine période pendant laquelle les autres parties l'auront ou non appliqué, il notifie sa succession, on peut accepter que cette notification prenne effet à compter de ce jour-là, mais non qu'elle rétroagisse sur des situations antérieures dans lesquelles les Etats tiers auront pris une position légitime puisqu'en fait cet Etat ne se considérait pas comme lié par le traité.

76. Il semble que la pratique du Secrétaire général tout entière soit fondée sur des traités qui ont pour effet de

défendre les intérêts généraux de l'humanité. Il est clair, par exemple, que les droits des Etats tiers ne sauraient être lésés dans le cas d'une convention internationale du travail étant donné que, dans ce cas, l'ordre législatif ne comporte pas la réciprocité. C'est lorsqu'il y a réciprocité que la rétroactivité est inadmissible. Il n'est pas nécessaire de citer des cas concrets, mais à l'avenir, on ne sera pas toujours en présence de traités du genre de ceux qui ont donné lieu à la pratique que l'on connaît, mais de traités beaucoup plus complexes et délicats.

77. Si l'on considère que l'article 12 s'applique à tous les traités multilatéraux, y compris ceux qui font l'objet de l'exception prévue à l'article 7, alinéa *c*, pour lesquels il est bien entendu que c'est le consentement des autres parties qui donne effet à la notification, il faudra modifier le titre et plusieurs des dispositions de l'article 12.

78. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) signale qu'il a déjà admis ce point en ce qui concerne les traités restreints. Il se peut qu'il existe un type de traité dans le cadre duquel la question d'un régime transitoire puisse revêtir de l'importance, mais il n'a rencontré, jusqu'ici, aucun exemple de difficultés de ce genre. Sir Humphrey se fonde non seulement sur la pratique des Nations Unies, mais aussi sur celle des Gouvernements de la Suisse et des Etats-Unis, en leur qualité de dépositaires.

79. Tous les membres ont manifesté de l'inquiétude au sujet du problème des Etats tiers ; il faudrait certes faire quelque chose pour protéger leurs intérêts, mais dans le cas des traités autres que les traités de caractère restreint, la notification a produit, en pratique, l'effet qu'il a induit.

80. Dans le cas de déclarations unilatérales, telle que celle qui a été faite par le Tanganyika, un Etat pourra accepter de maintenir les traités bilatéraux en vigueur, sur une base de réciprocité, et d'appliquer les traités multilatéraux une fois qu'il aura pris la décision de le faire. Toutefois, il sera peut-être difficile de savoir selon quelles modalités et à quel moment les autres parties auront acquiescé à une telle déclaration et la situation risquera d'être particulièrement confuse dans le cas de traités économiques.

81. M. OUCHAKOV dit qu'il faudrait aussi tenir compte, en remaniant l'article 12, de l'effet de la déclaration unilatérale en ce qui concerne le maintien provisoire du traité. C'est un cas spécial qui doit aussi être prévu dans l'article.

82. M. CASTAÑEDA se demande si le paragraphe 3 de l'article 12 n'est pas fonction de l'alinéa *c* de l'article 7, qui se réfère aux traités exigeant le consentement de toutes les parties. Comme M. Reuter l'a donné à entendre, des difficultés particulières risquent de surgir à propos des traités de caractère économique, qui appellent des devoirs et des obligations réciproques et pour lesquels le consentement des autres parties revêt plus d'importance.

83. M. REUTER souhaiterait qu'il en soit toujours comme l'a dit M. Castañeda, car le problème s'en trouverait simplifié, mais tel n'est pas le cas. Par exemple,

les Conventions de 1958 relatives au droit de la mer¹⁰ sont des traités largement ouverts, qui ne tombent donc pas sous le coup de l'article 7, alinéa c, mais établissent néanmoins des droits et des obligations réciproques. Si, en accédant à l'indépendance, un Etat continue de les appliquer en fait sans rien dire, comme il en a le droit, il n'y a pas d'inconvénient à ce qu'il fasse une déclaration attribuant un caractère rétroactif à la notification de succession. Par contre, s'il décide de ne plus les appliquer en fait, comme il en a aussi le droit, puis qu'il change ultérieurement d'avis, il peut notifier sa succession, mais sans qu'elle ait d'effet rétroactif au jour de l'indépendance. La situation est donc plus compliquée que ne le prévoit l'article 7, alinéa c.

84. Le PRÉSIDENT demande si un membre de la Commission désire formuler des observations sur la note du Rapporteur spécial relative à la question de la fixation d'une période limite pour l'exercice du droit de faire une notification de succession¹¹.

85. M. TSURUOKA rappelle avoir posé le problème de la période limite. C'est au Comité de rédaction qu'il appartient de voir ce qu'il peut faire.

86. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) dit que, lors des premiers débats sur ce sujet, le Président et M. Ruda ont l'un et l'autre exprimé l'avis qu'il n'était pas nécessaire d'aborder la question des délais¹². Cependant, si l'on se réfère à ce qu'a déclaré le Président à la fin de la séance précédente, lui du moins semble être maintenant d'un avis différent.

87. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, précise que la nécessité de fixer un délai dépendra de la manière dont l'article 12 sera en définitive rédigé pour ce qui concerne les Etats tiers. Si on impose à ceux-ci quelque obligation précise d'adopter une certaine ligne de conduite, il ne lui semblerait que juste de donner une indication sur la période durant laquelle ils seront astreints à cette obligation.

88. M. YASSEEN est d'avis qu'il est trop tôt pour se prononcer sur la question. La Commission y verra plus clair lorsqu'elle sera plus avancée dans ses travaux.

89. M. OUCHAKOV pense que tout dépend du nouveau libellé qui sera donné à l'article.

90. M. SETTE CÂMARA partage l'avis de M. Yasseen et de M. Ouchakov. Il ressort, de toute évidence, de la note rédigée par le Rapporteur spécial qu'au stade actuel il serait hasardeux d'adopter une disposition relative aux délais. L'Etat successeur a le droit de fixer un délai de sa propre initiative, pratique qui a été adoptée pour la plupart des déclarations unilatérales. En fixant elle-même un délai la Commission prendrait, de l'avis de l'orateur, une décision assez arbitraire. C'est pourquoi, M. Sette Câmara souscrit à la suggestion que le Rap-

porteur spécial a formulée au paragraphe 6 de sa note, à savoir que pour le moment il ne soit inséré dans le projet d'article consacré aux traités multilatéraux, aucune disposition concernant la question du délai.

91. M. USTOR dit qu'il n'est pas question de fixer un délai particulier calculé en mois ou en années, puisque les effets législatifs d'une telle disposition seraient incertains. Ce qu'il faut c'est se prémunir contre une situation dans laquelle un nouvel Etat pourrait différer indûment sa prise de position eu égard à un traité et déterminer s'il convient de conférer à un tel Etat le droit de se déclarer lié par ce traité *ab initio*. Ces problèmes devront être tranchés à un stade ultérieur.

92. M. REUTER partage l'opinion de M. Ouchakov. Il sera inutile de fixer un délai si l'article met à l'abri les droits des Etats tiers, puisque l'objet de la période limite est de protéger ces droits, ou si l'article tient compte de l'application de fait du traité. S'il continue à appliquer le traité en fait, sous bénéfice d'inventaire, et que, par conséquent, les intérêts des Etats tiers soient sauvegardés, il faut laisser tout son temps à l'Etat nouveau, qui est aux prises avec des difficultés politiques considérables. Tout dépend donc de la mesure dans laquelle le texte de l'article sauvegardera les droits des Etats tiers.

93. M. QUENTIN-BAXTER est en principe hostile aux délais, mais pense également qu'il est nécessaire de protéger les intérêts des Etats tiers. C'est pourquoi il se refuse à admettre le droit absolu pour un nouvel Etat de revendiquer la continuité au regard d'un traité, après écoulement d'un certain délai.

94. Le nouvel Etat a le droit absolu d'adhérer à un traité multilatéral conclu par son prédécesseur, mais si son comportement a été de quelque manière incompatible avec ce traité, il n'a plus le droit de notifier aux autres Etats qu'il décide d'être lié par ce traité en tant qu'Etat successeur et que ces Etats doivent l'admettre en tant que partie au traité, à compter de la date qu'il aura indiquée. Sur ce point, M. Quentin-Baxter s'estime obligé de réserver sa position.

95. Le PRÉSIDENT pense que cette question se rattache à celle des droits et obligations des Etats tiers.

96. M. EL-ERIAN partage cet avis et présume, avec M. Reuter, que les intérêts des Etats tiers seront dûment protégés; toutefois, en raison des difficultés auxquelles les Etats successeurs se heurtent d'habitude, il est hostile à la fixation de délais quels qu'ils soient.

97. Le PRÉSIDENT annonce que, s'il n'y a pas d'objections, il considérera que la Commission décide de renvoyer au Comité de rédaction l'article 12, conjointement avec l'alinéa supplémentaire de l'article premier, qui a été élaboré par le Rapporteur spécial (A/CN.4/249).

*Il en est ainsi décidé*¹³.

La séance est levée à 12 h 55.

¹⁰ Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 450, p. 83; vol. 499, p. 313; vol. 516, p. 207; vol. 559, p. 287.

¹¹ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1970, vol. II, p. 65.

¹² Voir 1165^e séance, par. 38 et 78.

¹³ Pour la suite du débat, voir 1196^e séance, par. 3.