

Document:-
A/CN.4/SR.1269

Compte rendu analytique de la 1269e séance

sujet:
Succession d'Etats en matière de traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1974, vol. I

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

59. Cela étant, M. Kearney serait enclin à penser qu'il faut introduire dans le projet un article général sur les relations entre la Convention de Vienne de 1969 et le présent projet d'articles.

60. Pour ce qui est de la formule liminaire proposée, « Sous réserve des dispositions des présents articles », M. Kearney estime qu'une formule de ce genre serait nécessaire pour régler la question des relations entre l'article 10 et certains autres articles du projet. Il faut prévoir quels articles l'emportent dans une situation donnée. Il existe des règles d'interprétation en la matière, mais elles sont loin d'être claires. Il est donc hautement souhaitable de préciser qu'un article l'emporte sur un autre, dans le cas considéré, l'article 10, dans telle ou telle situation. Il faudra examiner quel serait à cette fin le libellé qui conviendrait le mieux.

61. La question de savoir s'il faut maintenir les mots « ou de l'administration » ou modifier en conséquence la définition de la succession d'Etats donnée au paragraphe 1 b de l'article 2 est une question importante d'ordre psychologique. Personnellement, M. Kearney continue d'éprouver les mêmes doutes que ceux qu'il avait exprimés quand la Commission a examiné l'article en 1972⁶. La notion d'« administration » ne convient absolument pas dans le contexte d'une succession d'Etats. Le fait pour un Etat de cesser d'exercer certaines activités administratives n'équivaut pas à une succession d'Etats. Le maintien des mots « ou de l'administration » élargirait indûment le champ de la succession d'Etats. M. Kearney se prononce donc pour l'emploi de la formule utilisée au paragraphe 1 b de l'article 2.

62. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial), résumant la discussion relative à l'article 10, constate que des opinions différentes ont été exprimées au sujet de la suggestion tendant à ajouter, à la fin de l'article, les mots « ou changerait radicalement les conditions de l'application de celui-ci » et qu'il est difficile d'apprécier l'importance de l'appui qu'a recueilli cette suggestion. Cependant, comme il s'agit essentiellement d'une question de rédaction, sir Francis estime que l'on peut s'en remettre au Comité de rédaction sur ce point.

63. Pour ce qui est de la formule liminaire proposée, le Rapporteur spécial suggère qu'elle soit placée entre crochets et que la Commission se prononce une fois achevé l'examen des articles pertinents.

64. L'emploi du mot « administration », qui n'est pas un terme technique et qui n'est pas utilisé dans d'autres projets d'articles de la Commission, continue de préoccuper le Rapporteur spécial. Il faudrait s'efforcer de trouver une expression plus appropriée.

65. Le Rapporteur spécial se rend compte qu'en remaniant le début de l'article 10 il excluait peut-être le cas de l'absorption totale. Cependant, il faut reconnaître que le titre de l'article « Transfert de territoire » ne donne pas du tout à penser que le cas de l'absorption totale relève de ses dispositions; le Rapporteur spécial est parti de l'hypothèse qu'il n'en était pas ainsi. C'est là un problème qui devrait être également examiné par le Comité de rédaction.

66. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'autres observations il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 10 au Comité de rédaction pour examen, compte tenu du débat.

Il en est ainsi décidé ⁷.

La séance est levée à 12 h 55.

⁷ Pour la suite du débat, voir 1290^e séance, par. 26.

1269^e SÉANCE

Vendredi 31 mai 1974, à 10 h 10

Président : M. Endre USTOR

Présents : M. Ago, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. Elias, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Ramangasoavina, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

Succession d'Etats en matière de traités

(A/CN.4/275 et Add.1 et 2 ; A/CN.4/278 et Add.1 à 3 ; A/8710/Rev.1)

[Point 4 de l'ordre du jour]

(suite)

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE

ARTICLE 11

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 11, qui est ainsi libellé :

Article 11

Position à l'égard des traités de l'Etat prédécesseur

Sous réserve des dispositions des présents articles, un Etat nouvellement indépendant n'est pas tenu de maintenir en vigueur un traité ni d'y devenir partie du seul fait qu'à la date de la succession d'Etats le traité était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

2. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit que l'article 11 est la clé de voûte de toute la structure de la troisième partie du projet d'articles, qui concerne les Etats nouvellement indépendants. La question de l'effet du principe de l'autodétermination sur ces dispositions est examinée dans le commentaire général qui précède le projet d'articles dans le rapport de la Commission pour 1972 (A/8710/Rev.1, par. 35 à 38). Elle a été également examinée en détail à la Sixième Commission et le Rapporteur spécial lui-même lui a consacré une partie du chapitre II de son premier rapport (A/CN.4/278, par. 24 à 30 et 88 à 92).

⁶ *Annuaire... 1972*, vol. I, p. 170, par. 40, et p. 196, par. 46.

3. Comme le principe de la « table rase », qui est à la base de l'article 11, a été largement approuvé, le Rapporteur spécial ne pense pas qu'il soit nécessaire d'en discuter.

4. Le Rapporteur spécial a résumé, dans son rapport, les observations du Gouvernement tongan, bien que les Tonga ne soient pas un Membre des Nations Unies; il estime qu'il a répondu de manière satisfaisante aux arguments de ce gouvernement au paragraphe 216. Les vues du Gouvernement des Tonga sont opposées à celles de la grande majorité des Etats et semblent être influencées par sa propre évaluation de la situation particulière dont jouit ce pays en tant qu'ancien « Etat protégé ». Il y a lieu de noter que la question des « Etats protégés » a été examinée en détail par la Commission dans ses débats antérieurs.

5. La Suède semble être le seul Etat Membre des Nations Unies à avoir critiqué le principe de la table rase. Dans son exposé liminaire, à la présente session, le Rapporteur spécial a parlé de la proposition du Gouvernement suédois tendant à élaborer une autre série d'articles et il a indiqué les raisons qu'il avait de ne pas l'appuyer¹.

6. Dans ses observations (A/CN.4/275), le Gouvernement du Royaume-Uni a exprimé certains doutes au sujet du principe de la table rase, mais n'a proposé aucune autre solution.

7. Dans ses observations (A/CN.4/275/Add.1), parvenues après la rédaction du rapport, le Gouvernement néerlandais a appuyé, en définitive, l'article 11, tel que la Commission l'a adopté en 1972, considérant qu'il établissait un juste équilibre entre le principe de l'autodétermination et le fait qu'il existait un « lien juridique » entre le régime conventionnel et le territoire du nouvel Etat avant son indépendance.

8. Il est donc évident que le texte de l'article 11 devrait être acceptable pour la Commission.

9. M. OUCHAKOV déclare que, comme il l'a relevé à la séance précédente au sujet de l'article 10, les mots « Sous réserve des dispositions des présents articles » ne conviennent pas. Dans le cas de l'article 11, ils pourraient être remplacés par « Sous réserve des dispositions des autres articles de la présente partie » ou par la mention d'articles déterminés.

10. M. ELIAS dit que, quels que soient les arguments qui ont conduit à l'adoption, en 1972, du texte de compromis de l'article 11, qui commence par les mots « Sous réserve des dispositions des présents articles », la Commission pourrait maintenant adopter l'article sans cette réserve. Il est convaincu qu'elle n'est pas justifiée et qu'elle ne fera qu'enlever de sa force au principe énoncé dans l'article, qui est généralement admis.

11. M. YASSEEN souligne l'importance de l'article à l'examen, qui exprime la conception de la Commission quant à la situation des Etats nouvellement indépendants. Elle a opté pour le principe de la « table rase », mais en reconnaissant que ce principe pourrait faire l'objet de correctifs dans certains cas. C'est à la Commission qu'il appartient d'examiner l'une après l'autre toutes les situations susceptibles de justifier un assouplissement du principe de la table rase, compte tenu de considérations d'ordre

international. Ces situations doivent être nettement définies, afin que les Etats ne puissent pas s'écarter du principe en question dans d'autres cas.

12. M. MARTÍNEZ MORENO dit que les comptes rendus des débats de 1972² montrent le raisonnement juridique qui a conduit les membres de la Commission à accepter la règle de la table rase énoncée à l'article 11, qui est la pierre angulaire du système de la participation des Etats nouvellement indépendants aux traités multilatéraux. La première considération a été le principe de l'autodétermination, qui est un des principes essentiels de la Charte des Nations Unies, au même titre que l'égalité souveraine des Etats et que les autres principes énoncés à l'Article 2 de la Charte.

13. Un argument juridique intéressant a été avancé à l'appui de ce principe, au cours du débat de 1972, par M. Ruda, alors membre de la Commission, selon lequel, d'après les termes de la définition adoptée, « un nouvel Etat est une nouvelle personne juridique de droit international, qui doit être considérée par rapport aux traités de son prédécesseur comme un Etat tiers. La règle générale *pacta tertiis nec nocent nec prosunt* s'applique donc et il s'ensuit qu'aucune obligation ne peut être imposée à un Etat tiers, ancien ou nouveau, sans son consentement »³. M. Ruda a poursuivi en disant que l'article 35 de la Convention de Vienne sur le droit des traités⁴ stipulait même qu'aucune obligation ne pouvait naître pour un Etat tiers si cet Etat n'acceptait pas « expressément par écrit cette obligation ».

14. La règle de la table rase reflète bien la tendance de la pratique des Etats, qui n'est pas, toutefois, absolument unanime. Par exemple, M. Martínez Moreno croit savoir que le Bangladesh a déclaré accepter la totalité, non seulement de la législation interne, mais aussi des obligations internationales découlant des traités, qui étaient applicables à son territoire en tant que partie du Pakistan. Il convient également de noter qu'en accédant à l'indépendance, au début du XIX^e siècle, la majorité des Etats latino-américains ont adopté la règle de la continuité en ce qui concerne la législation et les traités de la puissance coloniale. Néanmoins, le principe de la table rase, tel qu'il est énoncé à l'article 11, est maintenant généralement admis.

15. En ce qui concerne la réserve liminaire, M. Martínez Moreno reconnaît qu'elle enlève de la force à l'article 11, qui est un article fondamental. Il propose que la Commission essaie d'identifier les articles, comme les articles 29 et 30, qui doivent être spécifiés dans une réserve de ce genre, afin de prévoir des exceptions à la règle.

16. Enfin, il faudrait insister auprès du Comité de rédaction pour qu'il rende plus clair le sens de l'expression « du seul fait que ». M. Martínez Moreno n'ignore pas que ces mots ont été soigneusement choisis, mais n'en pense pas moins que l'on pourrait comprendre qu'ils sous-entendent l'existence d'autres faits de nature à obliger un

¹ Voir 1264^e séance, par. 13.

² Voir *Annuaire... 1972*, vol. I, p. 75 à 83.

³ *Ibid.*, p. 80, par. 6.

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. 316.

Etat nouvellement indépendant à maintenir en vigueur un traité qui s'appliquait à son territoire lors de la succession ou à devenir partie à ce traité.

17. M. TSURUOKA estime que l'article 11, qui consacre le droit des peuples à se gouverner eux-mêmes, doit être maintenu dans sa totalité.

18. Il se peut cependant que l'application stricte du principe de la table rase conduise à des résultats contradictoires, qu'il conviendrait de consigner dans le commentaire pour éviter des interprétations erronées de l'article. A titre d'exemple, M. Tsuruoka indique que l'Australie et le Japon ont conclu, le 6 février 1974, un traité relatif aux oiseaux migrateurs et aux oiseaux menacés de disparition, et à leur milieu naturel. Compte tenu des relations actuelles entre l'Australie et le Papua-Nouvelle-Guinée, le Gouvernement australien a précisé qu'il devait consulter le Gouvernement du Papua-Nouvelle-Guinée et obtenir son consentement avant de conclure un accord international applicable à ce territoire. Il a donc demandé que l'accord n'entre en vigueur, en ce qui concerne le Papua-Nouvelle-Guinée, qu'à partir du jour où il aurait notifié au Gouvernement japonais le consentement du Gouvernement du Papua-Nouvelle-Guinée. Il semble ainsi que l'Australie et le Papua-Nouvelle-Guinée soient convenus que ce territoire jouit déjà d'un certain degré d'autonomie.

19. Dans un cas de ce genre, l'article 11 ne peut pas s'appliquer à la lettre, car il ne s'agit pas du seul fait qu'un traité est en vigueur, mais il existe aussi, entre l'Australie et le Papua-Nouvelle-Guinée, une entente sur le degré d'autonomie dont jouit déjà ce territoire. Il faut veiller à ne pas appliquer l'article 11 d'une manière contradictoire qui aboutisse à nier la faculté de s'administrer lui-même dont jouissait un tel territoire avant de devenir pleinement indépendant.

20. M. ŠAHOVIĆ estime logique que la Commission ait inclus dans le projet une règle qui découle directement du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

21. Quant à la formule liminaire « Sous réserve des dispositions des présents articles », son objet est double, ainsi qu'il ressort du paragraphe 19 du commentaire de l'article 11 : « En premier lieu, elle déclare sauvegarder la position de l'Etat nouvellement indépendant en ce qui concerne sa participation aux traités multilatéraux par une notification de succession et l'obtention, par un accord, du maintien en vigueur des traités bilatéraux. En second lieu, cette clause préserve la position de tout Etat intéressé à l'égard des traités dits « de caractère local », « territoriaux » ou « de disposition » dont il est question dans les articles 29 et 30 du présent projet » (A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C). La première raison n'est guère convaincante, car elle vise des cas où la position de l'Etat nouvellement indépendante semble suffisamment sauvegardée par le libellé de l'article 11. Quant à la deuxième, elle est plus convaincante, mais M. Šahović se demande s'il convient quand même de maintenir la réserve liminaire de l'article 11 étant donné que, dans son ensemble, le projet prévoit une application judicieuse du principe de la table rase.

22. C'est en tenant compte de la nature des droits et obligations qui découlent, pour l'Etat successeur, de la règle énoncée à l'article 11, que la Commission pourra

décider si cette réserve doit être maintenue. Peut-être serait-il préférable d'attendre que d'autres articles du projet aient été examinés pour se prononcer sur ce point.

23. M. TABIBI appuie pleinement l'article 11, qui consacre la doctrine bien connue de la table rase. La pratique des Etats corrobore cette doctrine, encore qu'il se trouve des auteurs pour considérer que les nouveaux Etats sont tenus de respecter certains traités multilatéraux de caractère général énonçant des règles de droit international général.

24. En ce qui concerne la question de savoir si les articles 29 et 30 constituent des exceptions à la règle énoncée à l'article 11, M. Tabibi estime que lesdits articles contiennent des clauses de sauvegarde analogues à celle du paragraphe 2 a de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Il faut se souvenir que les droits d'un Etat tiers sont toujours régis par les principes énoncés aux articles 46 à 53 de la Convention de Vienne, consacrés à la nullité des traités. Un traité qui est nul soit en vertu de l'article 46 de cette Convention parce qu'il a été conclu en violation d'une disposition du droit interne concernant la compétence pour conclure des traités, soit en vertu des articles 51 ou 52 parce qu'il a été imposé par la contrainte, ne saurait en aucun cas lier un Etat tiers.

25. De même, les articles du présent projet sont régis par les importantes dispositions de l'article 6, qui excluent toute possibilité de succession dans les cas de violation du droit international et, plus particulièrement, de tout principe de ce droit incorporé à la Charte des Nations Unies.

26. M. RAMANGASOAVINA rappelle que la Commission s'est mise d'accord depuis longtemps sur le principe énoncé à l'article 11. Ce principe peut paraître trop rigide, notamment à la lecture du titre de l'article, qui pourrait donner l'impression d'une rupture complète avec les traités que l'Etat prédécesseur peut avoir conclus au nom du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Toutefois, l'article 11 a été rédigé avec prudence : il en découle que l'Etat nouvellement indépendant n'est pas tenu de maintenir en vigueur un traité ni d'y devenir partie, autrement dit qu'il peut, par exemple, conclure un traité de dévolution ou faire une déclaration unilatérale.

27. D'autre part, l'article 11 doit être considéré dans le contexte général du projet, qui contient des articles propres à apporter les assouplissements nécessaires à l'application de cette disposition.

28. C'est pourquoi M. Ramangasoavina estime que le premier membre de phrase de l'article 11 n'est pas nécessaire.

29. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, appuie l'article 11 sous réserve des modifications de forme qui s'imposent, notamment en ce qui concerne le premier membre de phrase.

30. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit que la question de savoir s'il convient de supprimer le premier membre de phrase, de le garder tel quel ou peut-être de le modifier de manière à y mentionner tels ou tels articles, est le type même du problème de rédaction qui surgit sans cesse quand on élabore des articles en vue de conclure une convention.

31. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'autres observations il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 11 au Comité de rédaction pour qu'il l'examine compte tenu du débat.

*Il en est ainsi décidé*⁵.

ARTICLE 12

32.

Article 12

Participation à des traités en vigueur

1. Sous réserve des paragraphes 2 et 3, un Etat nouvellement indépendant peut, par une notification de succession, établir sa qualité de partie à tout traité multilatéral qui, à la date de la succession d'Etats, était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas si l'objet et le but du traité sont incompatibles avec la participation de l'Etat successeur à ce traité.

3. Si, aux termes du traité ou en raison du nombre restreint des Etats ayant participé à la négociation ainsi que de l'objet et du but du traité, on doit considérer que la participation au traité de tout autre Etat exige le consentement de toutes les parties, l'Etat successeur ne peut établir sa qualité de partie au traité qu'avec ce consentement.

33. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial), présentant l'article 12, dit qu'il constitue le principal contreponds du principe énoncé à l'article 11; il prévoit la continuité de la participation à des traités multilatéraux à partir de la date de la succession d'Etats ou à partir d'une date ultérieure précisée dans la notification.

34. L'article 12 est un article important, aux conséquences non moins importantes. Du jeu de ses dispositions, combinées avec celles des articles 17 et 18, il résulte qu'à la date de la succession il ne sera pas possible de préciser quelle date sera, le cas échéant, retenue pour l'application effective du traité à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant. Il est toujours possible de retarder la notification prévue à l'article 17 et, par conséquent, l'entrée en jeu de l'effet rétroactif de la succession. Tels sont les deux facteurs qui ont influencé les opinions que les gouvernements ont exprimées au sujet de l'article 12.

35. Les observations des gouvernements portent sur deux points principaux. Le premier est la possibilité d'établir une classification des traités multilatéraux en reconnaissant notamment l'existence d'une catégorie des traités « normatifs ». Le second est le problème de la fixation d'un délai raisonnable pour la notification de la succession.

36. Du point de vue de la doctrine et des principes et compte tenu des discussions de la Commission à ses sessions antérieures, l'idée de créer une catégorie nouvelle de traités « normatifs » ne paraît pas réalisable dans le contexte du présent projet d'articles. Quant à l'idée d'un délai, il s'agit là d'une question de principe qu'il n'appartient pas tant à la Commission qu'aux gouvernements de trancher le moment venu. Des difficultés résulteront sans aucun doute, pour les autres parties à un traité multilatéral, du retard que l'Etat nouvellement indépendant pourrait apporter à la notification de succession qui, une fois faite, aura un effet rétroactif. Le Rapporteur

spécial pense qu'on aura bien du mal à résoudre ces difficultés au moyen d'une disposition imposant une obligation provisoire à l'Etat nouvellement indépendant. La seule sauvegarde apparemment praticable consiste à fixer un délai.

37. Dans son rapport le Rapporteur spécial a, pour les commodités de la présentation, groupé les observations des gouvernements sous six rubriques principales (A/CN.4/278/Add.2, par. 220). La première est celle des traités normatifs, à propos de laquelle il appelle l'attention sur les observations du Gouvernement néerlandais, qui a suggéré la possibilité de « ne pas appliquer la règle de la table rase à certaines conventions multilatérales générales qui s'appliquent à l'échelle mondiale et consacrent d'importantes règles de droit international » (A/CN.4/275/Add.1, par. 4). Le Gouvernement néerlandais a ajouté que, dans le cas de ces conventions, il conviendrait d'envisager une présomption de continuité ainsi que la faculté pour l'Etat nouvellement indépendant de refuser d'y succéder.

38. L'idée de réserver un traitement particulier aux traités normatifs est séduisante, mais le Rapporteur spécial ne voit pas comment ces traités pourraient être identifiés en vertu d'aucun principe. Le terme « normatif » est lui-même trompeur. Nul traité ne revêt un caractère purement normatif. Même les conventions de codification qui, en tout état de cause, contiennent des éléments de développement progressif, comportent des éléments de caractère non législatif. Le Rapporteur spécial en conclut donc qu'il ne faut pas essayer d'instituer la nouvelle catégorie de traités qui a été proposée.

39. En ce qui concerne la question des délais, la Commission peut fort bien adopter une attitude plus positive. Il ressort des procès-verbaux de ses discussions antérieures qu'elle a plus ou moins laissé cette question de côté dans l'idée d'y revenir si besoin était. Aucune décision définitive ne semble avoir été prise dans un sens ou dans un autre.

40. Il est difficile de traiter du problème des délais sans examiner l'article 18. Du point de vue rédactionnel, toutefois, il est plus facile de prévoir un délai en insérant, après les mots « notification de succession », au paragraphe 1 de l'article 12, une formule comme : « faite dans un délai de ... ans à compter de la date de la succession d'Etats ». Une telle modification mérite d'être étudiée de près.

41. A ce propos, le Gouvernement des Etats-Unis a soulevé une question extrêmement délicate, que le Rapporteur spécial a examinée dans son rapport (A/CN.4/278/Add.2, par. 235 à 238). A titre d'exemple, on pourrait imaginer le cas où un tribunal prononce un jugement sur le territoire d'un autre Etat partie au traité, dans la présomption que le traité n'est pas en vigueur à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant. Ultérieurement, celui-ci fait une notification de succession avec effet rétroactif; en vertu de l'article 18, le traité entrera en vigueur à la date de la succession. En conséquence, le jugement rendu à une date antérieure serait fondé sur une supposition erronée.

42. Des situations de ce genre peuvent créer des difficultés non seulement aux autres Etats parties mais aussi

⁵ Pour la suite du débat, voir 1290^e séance, par. 42.

à des particuliers et il est du devoir de la Commission de tout mettre en œuvre pour remédier à cet état de choses. Si un délai précis était prévu, la situation serait plus simple; en cas de doute le tribunal pourra différer sa décision jusqu'à l'expiration du délai.

43. La question du régime transitoire est traitée aux paragraphes 239 à 242 du rapport du Rapporteur spécial. Le Gouvernement polonais a signalé que la mise en jeu des dispositions des articles 12 et 18 instaurera une période transitoire au cours de laquelle la situation de l'Etat nouvellement indépendant vis-à-vis des autres Etats parties au traité ne sera pas claire. Dans ces conditions, la proposition a été faite de prévoir quelque obligation d'agir de bonne foi s'inspirant de l'article 18 de la Convention de Vienne sur le droit des traités et en vertu de laquelle l'Etat nouvellement indépendant et les autres parties au traité auraient le devoir de s'abstenir de certains actes tant que la succession n'aurait pas été notifiée.

44. Le Rapporteur spécial est convaincu qu'une telle obligation d'agir de bonne foi existera en tout état de cause et qu'une disposition expresse à cet effet ne ferait que créer la confusion. Il serait moins opportun encore de disposer que les autres parties sont tenues de considérer le traité comme provisoirement en vigueur pendant la période transitoire; une disposition à cet effet irait à l'encontre du fondement même du présent projet.

45. Le mieux que la Commission puisse faire pour régler ce problème est de toute évidence de prévoir un délai, qui permettrait de pallier aux difficultés des autres Etats parties. Le Rapporteur spécial, pour sa part, souscrit pleinement au principe de la liberté d'action de l'Etat nouvellement indépendant, mais il estime que les Etats parties autres que l'Etat prédécesseur méritent une considération égale. Il ne faut pas oublier que les autres Etats parties ne sont pour rien dans les pressions ou le contrôle que peut subir l'Etat nouvellement indépendant.

46. En ce qui concerne les raisons d'écarter l'application du paragraphe 1 de l'article 12, qui sont exposées au paragraphe 2 du même article, des suggestions ont été formulées par la délégation belge à la Sixième Commission, par le Gouvernement des Etats-Unis, par la délégation espagnole à la Sixième Commission et par le Gouvernement du Royaume-Uni. Le Rapporteur spécial a exposé, aux paragraphes 243 à 246 de son rapport, les motifs pour lesquels il n'a pas fait de propositions pour donner suite à ces suggestions.

47. La question de l'effet d'une opposition à une notification de succession a été soulevée par plusieurs gouvernements, dont les observations sont examinées aux paragraphes 247 à 253 du rapport. Dans ses observations ultérieures, le Gouvernement des Pays-Bas a également soulevé cette question. Il a suggéré que, conformément au principe de l'égalité de toutes les parties à un traité, principe qui est reconnu dans un certain nombre d'articles du projet, le droit de refuser d'établir des relations conventionnelles à l'égard d'un certain Etat successeur doit être conféré à chaque « autre Etat partie » (A/CN.4/275/Add.1, par. 8).

48. Le Rapporteur spécial s'élève vivement contre cette proposition des Pays-Bas. Il serait regrettable d'instituer un système d'opposition dans le cadre du présent projet

d'articles. L'opposition est parfaitement admissible dans le cas des réserves, car l'Etat qui fait une réserve déroge aux dispositions du traité. Dans le présent contexte, l'Etat nouvellement indépendant continuera à appliquer le traité et rien ne justifie l'institution d'un mécanisme d'opposition.

49. Enfin, par une initiative isolée, le Gouvernement polonais a demandé que les problèmes soulevés par l'extinction, la suspension ou la modification d'un traité multilatéral avant la notification de succession soient réglés expressément. Le Rapporteur spécial doute que de telles dispositions soient vraiment indispensables et il a exposé au paragraphe 255 de son rapport les raisons pour lesquelles il n'a pas proposé de modification qui réponde à cette suggestion. Il faudrait donner des explications sur ce point dans le commentaire.

50. M. ELIAS pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il n'y a pas lieu d'apporter de modification à l'article 12. Les observations des gouvernements semblent ne rien contenir qui n'ait déjà été examiné par la Commission au cours de la première lecture du présent projet.

51. Cette observation vaut même pour le délai qu'il a été suggéré de fixer. M. Elias n'appuie pas cette suggestion et il ne voit pas en vertu de quel critère une période de tant ou tant d'années devrait être retenue. Il faut tenir compte des circonstances dans lesquelles les traités ont été initialement conclus et aussi de la possibilité d'obtenir communication des textes des traités dont l'Etat nouvellement indépendant est censé hériter. M. Elias pense qu'il faut laisser au tribunal compétent le soin de régler cette question.

52. M. HAMBRO souscrit entièrement à l'avis du Rapporteur spécial selon lequel il ne serait guère judicieux de distinguer, comme la suggestion en a été faite, entre les traités normatifs et les autres traités multilatéraux.

53. Il a écouté avec intérêt les arguments invoqués par l'orateur qui l'a précédé mais n'en pense pas moins que la Commission devrait envisager la possibilité de fixer un délai.

54. M. KEARNEY dit qu'il convient de féliciter le Rapporteur spécial du talent avec lequel il a traité des problèmes très délicats soulevés par l'article 12. Il reconnaît qu'il est impossible d'établir une distinction entre les traités normatifs et d'autres conventions de caractère général et que toute tentative en ce sens soulèverait des difficultés considérables. L'Association de droit international, qui a largement appuyé la thèse selon laquelle il convient d'assurer la continuité des traités normatifs, n'a pu, semble-t-il, établir de distinction valable. La position de la Commission en la matière est la bonne et doit être maintenue.

55. On ne peut pas résoudre le problème des délais, qui doit être considéré en même temps que celui du régime transitoire, aussi simplement que M. Elias l'a donné à entendre. La multiplication des traités multilatéraux qui abordent des domaines du droit privé et, en particulier, l'unification des procédures juridiques, y introduit un élément de complication. Il faut tenir compte de cette tendance en traitant de la succession, car les décisions déjà adoptées par la Commission au sujet de l'effet de l'article 12, ainsi que l'article relatif à la rétroactivité qui

en est issu peuvent fortement influencer sur les droits privés découlant de ces traités.

56. Par exemple, la Convention relative à la signification et à la notification à l'étranger des actes judiciaires et extrajudiciaires en matière civile et commerciale⁶, qui rallie des adhésions dont le nombre augmente rapidement, prévoit une méthode simplifiée qui garantit la signification et la notification des actes judiciaires et extrajudiciaires dans un pays étranger. La preuve de cette signification ou de cette notification permet d'engager une action en sachant que la demande a été effectivement notifiée au défendeur, ce qui élimine l'un des motifs d'annulation du jugement. Aux termes de l'article 15 de cette convention, dans le cas des jugements par défaut, le défendeur auquel la demande n'a pas été notifiée peut, dans le délai d'un an à compter du jour où il a connaissance qu'un jugement par défaut a été rendu contre lui, attaquer ce jugement, sous certaines conditions, devant le tribunal qui l'a prononcé. Si ce tribunal se trouve dans un Etat successeur qui s'abstient depuis plusieurs années de notifier sa succession à la Convention et si le délai pendant lequel un défendeur auquel la demande n'a pas été dûment notifiée peut faire opposition au jugement vient à expirer, l'application rétroactive proposée dans le projet d'articles causerait un préjudice au défendeur.

57. Des problèmes du même ordre se poseront si le projet de convention sur la prescription en matière de vente internationale d'objets mobiliers corporels⁷ est adopté. Selon les dispositions actuelles de cette convention, les actions qui se fondent sur la violation de certains contrats de vente, par exemple, doivent être intentées dans les quatre ans. En cas de succession, si le délai de quatre ans expire avant que l'Etat successeur ait notifié qu'il succède à cette convention avec effet rétroactif, un tribunal se trouvera dans l'impossibilité de faire justice parce que l'application rétroactive du délai rendra l'action irrecevable, même au cas où le demandeur prétendrait bénéficier d'un délai plus long prévu d'une manière générale par le droit interne.

58. La conclusion du Rapporteur spécial selon laquelle il n'est pas possible de traiter expressément dans le projet à l'examen du problème soulevé par l'effet de la rétroactivité sur la forclusion est contestable mais peut-être la Commission ne sera-t-elle pas à même d'examiner ce problème dans le temps dont elle dispose. Néanmoins, du point de vue de la protection des droits privés, les dispositions pourraient aboutir à des situations inéquitables si la Commission laissait de côté la question d'un délai dans lequel la succession devrait être notifiée. Il faudrait parvenir à un équilibre entre les difficultés que soulève l'adhésion aux traités pour les Etats nouvellement indépendants et la protection des particuliers dans leurs relations juridiques régies par le droit d'un Etat successeur dont les tribunaux ne seront souvent pas en mesure de réparer les injustices.

59. La Commission devrait donc envisager la possibilité de soumettre la notification de succession à un délai rai-

sonnable si elle maintient l'effet rétroactif de cette notification.

60. M. Kearney admet avec le Rapporteur spécial qu'il serait regrettable d'instituer un mécanisme qui permettrait aux Etats d'opposer une fin de non-recevoir à des notifications de succession aux traités mais le projet actuel ne semble pas exclure un tel mécanisme. Le paragraphe 2 de l'article 12 semble impliquer que tout Etat partie à un traité multilatéral a le droit d'opposer une fin de non-recevoir, en fondant son objection sur l'incompatibilité de la succession avec l'objet et le but du traité. Si cela était vrai, quel serait l'effet d'une telle objection? Les traités conclus au sein d'organisations internationales prévoient peut-être une série de règles qui aideront à déterminer l'effet du paragraphe 2 mais de nombreux traités multilatéraux sont muets à ce sujet.

61. En soumettant le droit de notifier une succession à une prescription dans les articles à l'examen, la Commission devra examiner les conséquences de cette prescription du point de vue du traité en question. Il n'est pas possible de négliger le problème, sinon le présent projet donnera lieu à des différends pour le règlement desquels il n'existe pour le moment pas de règle. Peut-être le sujet nécessite-t-il une étude particulière.

62. M. SETTE CÂMARA dit que, après avoir soigneusement étudié l'excellent résumé que le Rapporteur spécial donne des problèmes soulevés par l'article 12, il hésitera à modifier profondément le libellé actuel de l'article, qui paraît juste et bien équilibré.

63. Plusieurs gouvernements sont favorables à l'idée de considérer les Etats nouvellement indépendants comme liés automatiquement par les traités dits normatifs, sur la base d'une disposition prévoyant un droit d'opter pour le retrait, au lieu de la disposition actuelle prévoyant un droit d'opter pour l'adhésion. M. Sette Câmara est fermement partisan de maintenir la disposition actuelle, qui est conforme au principe fondamental de la « table rase » et permet, en même temps, aux Etats nouvellement indépendants de notifier leur succession à un traité. Leur droit de libre choix est clairement énoncé. Une disposition prévoyant le droit d'opter pour le retrait soulèverait des difficultés et, dans certains cas, ne pourrait être conciliée avec le principe de la « table rase ».

64. Il est évidemment difficile de définir les « traités normatifs » et même les gouvernements qui sont favorables à l'idée de considérer ces traités comme liant automatiquement un Etat successeur en donnant des définitions différentes. Un argument de poids à l'encontre de cette conception est que nul Etat n'est considéré comme automatiquement lié par les traités, quel que soit leur objet. Tout membre de la communauté internationale a le droit de choisir de devenir ou non partie à un traité. On ne peut imposer de participation automatique aux Etats successeurs, même s'ils ont le droit d'opter pour le retrait. Ce droit serait en fait gênant pour un Etat nouvellement indépendant, qui devrait décider à la hâte s'il veut ou non participer au traité sans avoir le temps d'y réfléchir.

65. Pour ce qui est de la question de savoir s'il faut fixer un délai à la notification de succession, M. Sette Câmara admet, avec le Rapporteur spécial, que les objections émises par certains gouvernements sont fondées. En

⁶ Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 658, p. 163.

⁷ Voir *Documents officiels de l'Assemblée générale, vingt-septième session, Supplément n° 17 (A/8717)*, p. 9.

l'absence de délai, un retard exagéré dans la notification de succession peut faire surgir des problèmes internationaux, en raison de l'effet rétroactif de la notification. Les Etats qui traitent avec un Etat nouvellement indépendant seront dans le doute quant à ses droits et ses obligations. M. Sette Câmara est donc partisan de prévoir un délai, qui se situerait peut-être entre les sept ans envisagés par la Pologne et les trois ans proposés par les Etats-Unis d'Amérique; cette solution serait équitable pour l'Etat successeur et protégerait les intérêts de la communauté internationale. Le libellé proposé par le Rapporteur spécial au paragraphe 234 de son rapport pourrait être accepté.

66. M. Sette Câmara souscrit aux vues du Rapporteur spécial selon lesquelles la Commission ne devrait pas entreprendre la tâche difficile de définir des règles relatives à la suspension des délais de prescription. Les remarques de M. Kearney l'ont confirmé dans son opinion que les problèmes en cause seront très difficiles à résoudre. Il doute aussi que la question du régime transitoire doive être examinée dans le présent contexte. Le système du droit de retrait résoudrait certains problèmes mais en ferait surgir nombre d'autres.

67. M. Sette Câmara approuve entièrement les conclusions du Rapporteur spécial sur les autres questions énumérées au paragraphe 220 de son rapport.

68. M. TAMMES remarque que la discussion en cours porte en fait sur l'application, à des degrés divers, du principe de la « table rase » aux conventions multilatérales. Les dispositions ne peuvent stipuler que les conventions de caractère universel, ouvertes à tous les Etats, seront soumises à un régime de continuité automatique, bien que le projet de convention sur la succession puisse appartenir lui-même à cette catégorie. Au contraire, le consentement de l'Etat successeur est toujours requis.

69. La principale question qui se pose est qu'il peut y avoir une présomption de consentement dans le cas de certains types de traités, sous réserve d'un rejet ultérieur par l'Etat successeur — c'est-à-dire un droit d'opter pour le retrait, par opposition au droit d'opter pour l'adhésion prévu dans l'actuel projet d'article 12. Après avoir invité la Commission, au paragraphe 224 de son rapport, à examiner si, tout bien considéré, il serait plus satisfaisant de prévoir le droit de se retirer, le Rapporteur spécial a indiqué que cette solution éviterait de longs retards dans la notification de succession, n'imposerait pas une charge inacceptable aux Etats nouvellement indépendants en raison de la nature des traités en cause et serait favorable à la continuité et à la stabilité des relations conventionnelles. Il a mentionné ensuite deux objections possibles : en premier lieu, cette option impliquerait des obligations conventionnelles pour un Etat nouvellement indépendant avant qu'il ait eu la possibilité d'en examiner les incidences et, en second lieu, il est difficile d'identifier et de définir les traités multilatéraux « normatifs ».

70. La conclusion du Rapporteur spécial, selon laquelle les arguments avancés en faveur du système du droit de retrait n'ont pas un poids suffisant pour justifier son adoption dans l'article 12, est un peu surprenante. Cependant, les observations et les arguments formulés dans le rapport semblent contenir des éléments propres à résoudre le pro-

blème de la définition d'une manière qui permettrait à la Commission de choisir entre ces deux systèmes.

71. Pour résoudre ces difficultés techniques, la Commission pourrait tout d'abord recommander que les futures conférences diplomatiques, quand elles élaborent ou révisent des conventions générales, indiquent quelle en est la nature aux fins de la succession. Cela pourrait se faire sur la base de la suggestion du Nigéria tendant à prévoir une exception au principe de la « table rase » dans le cas des traités normatifs conclus sous les auspices des Nations Unies, étant donné qu'ils ne sont pas l'œuvre de puissances étrangères mais constituent des actes de la communauté mondiale destinés à régler les relations internationales (A/CN.4/278/Add.2, par. 218). En deuxième lieu, la Commission pourrait envisager la possibilité de rendre le système du droit de retrait applicable à tous les traités multilatéraux qui ne relèvent pas du paragraphe 3 de l'article 12. En troisième lieu, l'Assemblée générale pourrait être invitée à formuler des règles inspirées de la proposition du Gouvernement néerlandais (*ibid.*), en prenant peut-être comme critère le nombre de parties à un traité. En toute hypothèse, il ne devrait pas être impossible aux juristes de trouver à ces problèmes techniques des solutions qui permettraient de répondre au besoin primordial de continuité et de stabilité dans les relations conventionnelles.

72. En ce qui concerne les autres aspects de l'article 12, M. Tammes souscrit entièrement aux observations et aux propositions du Rapporteur spécial.

73. M. OUCHAKOV pense que, si la Commission décide de prévoir un délai, la meilleure solution serait de prévoir un délai « raisonnable » et de laisser à la pratique internationale le soin d'établir ce qu'il faut entendre par « raisonnable ».

74. En ce qui concerne les traités normatifs, M. Ouchakov préférerait parler de « traités de caractère universel ». L'Etat successeur serait alors considéré comme partie au traité jusqu'à notification de non-participation, selon le principe de la présomption de participation, dont M. Tammes a fait état. Une telle solution assurerait la continuité du traité, tout en sauvegardant le principe de la table rase.

75. M. TSURUOKA est généralement d'accord avec les observations formulées par le Rapporteur spécial dans son rapport ainsi qu'avec ses explications orales, mais il voudrait souligner l'importance de fixer un délai dans les limites duquel les Etats nouvellement indépendants devront exercer leur droit de notifier la succession. S'il est légitime de protéger les intérêts des nouveaux Etats, il ne faut pas, pour autant, nuire aux intérêts des autres parties; il lui paraît donc préférable de fixer un délai précis pour sauvegarder les droits des uns et des autres. Ce délai pourrait être fixé à 20 ans, par exemple, car il est bien évident qu'au bout de 20 ans, un Etat ne peut plus être considéré comme nouvellement indépendant.

76. En ce qui concerne la question des traités normatifs, M. Tsuruoka est entièrement d'accord avec M. Ouchakov.

77. M. YASSEEN dit que, en ce qui concerne la question des traités normatifs, longuement débattue il y a deux ans, ses convictions n'ont pas été ébranlées. Il reste persuadé de l'impossibilité d'imposer ces traités, qu'ils soient déclaratifs ou qu'ils consacrent un développement progressif

du droit international. Il est convaincu, toutefois, qu'avec le système de développement progressif et de codification des Nations Unies les nouveaux Etats n'auront aucune difficulté à adhérer à de tels traités.

78. En ce qui concerne la question du délai, M. Yasseen comprend les considérations de certains gouvernements et de certains membres de la Commission, qui veulent éviter des difficultés dans la mise en œuvre des traités. Cependant, il lui paraît difficile de fixer un chiffre dans ce domaine, car la longueur du délai dépend de la nature du traité ainsi que de considérations pratiques relatives à l'Etat nouvellement indépendant. Il y a, en effet, des traités qui nécessitent un plus long délai de réflexion que d'autres. M. Elias a eu raison de souligner la difficulté de fixer un chiffre et M. Yasseen pense, comme lui, que le soin de résoudre le problème pourrait être laissé à la jurisprudence et à la pratique internationale. Pour donner une base à cette interprétation jurisprudentielle, on pourrait peut-être, comme l'a proposé M. Ouchakov, exiger dans l'article, un délai « raisonnable ».

79. Le PRÉSIDENT attire l'attention de la Commission sur l'opinion qui a été émise, selon laquelle un traité normatif ou de caractère universel devrait être présumé opposable à un Etat nouvellement indépendant jusqu'à ce que celui-ci notifie son acceptation. Cela signifie-t-il que, dans le cas d'autres types de traités, il y aurait une présomption de non-continuité? Le Rapporteur spécial voudra peut-être examiner cette question.

La séance est levée à 13 heures.

1270^e SÉANCE

Mardi 4 juin 1974, à 15 h 10

Président : M. Endre USTOR

Présents : M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. El-Erian, M. Elias, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Pinto, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

Succession d'Etats en matière de traités

(A/CN.4/275 et Add.1 et 2 ; A/CN.4/278 et Add.1 à 4 ; A/8710/Rev.1)

[Point 4 de l'ordre du jour]

(suite)

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE

ARTICLE 12 (Participation à des traités en vigueur) (suite)

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 12.

2. M. MARTINEZ MORENO ne pense pas qu'il faille faire une exception au principe de la « table rase » dans le cas des traités normatifs universels. Il serait injuste

d'attendre d'un Etat nouvellement indépendant qu'il accepte des règles de droit international que de nombreux autres Etats n'ont pas encore acceptées. La Convention de Vienne sur le droit des traités¹, par exemple, n'est pas encore en vigueur parce qu'elle n'a pas été ratifiée par le nombre d'Etats requis. De plus, certains traités normatifs contiennent, en plus des règles générales de droit international, des dispositions purement conventionnelles. Une disposition prévoyant que ces traités lient automatiquement l'Etat successeur serait discriminatoire. Il est évidemment souhaitable d'obtenir la participation la plus large possible aux traités qui codifient des principes du droit international, mais les Etats pourraient eux-mêmes donner l'exemple en ratifiant ces traités. Les règles de *jus cogens* sont obligatoires en elles-mêmes pour tous les pays et il n'est pas nécessaire de s'écarter du principe de la « table rase » pour assurer leur respect.

3. Il est vrai que, si aucun délai n'est imparti à l'Etat successeur pour notifier son acceptation, cela créera dans certains cas une incertitude sur le plan juridique, et la situation se complique du fait de la rétroactivité de cette notification. En pratique, cela ne présente guère d'inconvénients dans le cas des traités universels qui demeurent en permanence ouverts à l'adhésion de tous les pays. Les traités constitutifs des organisations internationales ou conclus au sein d'organisations internationales sont couverts par l'article 4. Dans le cas de traités conclus par un nombre limité d'Etats pour des raisons géographiques, économiques ou autres, la question importante est de savoir si le traité peut s'appliquer ou non à l'Etat nouveau et non pas de savoir si l'Etat exercera son droit d'adhérer au traité, bien que l'effet rétroactif de la notification puisse susciter des problèmes. De tels cas pourraient être prévus par une disposition spéciale et il serait peut-être souhaitable alors de fixer un délai. M. Martínez Moreno préférerait que l'on fasse mention d'un « délai raisonnable », ainsi que le suggère M. Ouchakov, ou d'un délai suffisant pour permettre à l'Etat successeur d'étudier les traités multilatéraux éventuellement applicables mais qui ne se prolongerait pas au point que l'effet rétroactif de la notification risque de porter gravement atteinte aux droits d'autres parties, ainsi que le proposent les Etats-Unis d'Amérique (A/CN.4/275).

4. Les préoccupations qu'inspire au Gouvernement polonais le régime transitoire (A/CN.4/275) sont justifiées et il serait peut-être sage de rédiger un article stipulant que les Etats parties à un traité multilatéral ne seront pas tenus responsables de la non-application des dispositions du traité à un Etat nouvellement indépendant, sauf en ce qui concerne les règles générales du droit international et les principes humanitaires, jusqu'à ce que cet Etat ait notifié son acceptation. M. Martínez Moreno préfère cette formule à une présomption de continuité, car elle serait plus conforme au principe de la « table rase ».

5. M. Martínez Moreno approuve les exceptions à la règle générale énumérées aux paragraphes 2 et 3 de l'article 12 et à l'article 4.

¹ 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. 311.