Document:-
A/CN.4/SR.1270

Compte rendu analytique de la 1270e 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)

Copyright © Nations Unies

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.

1270e 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 traités [1], 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.

6. On pourrait probablement améliorer le libellé de l'article. Le paragraphe 1 devrait simplement énoncer le principe général, les mots « Sous réserve des paragraphes 2 et 3 » étant supprimés, et le paragraphe 2 pourrait commencer par les mots « Néanmoins, les dispositions du paragraphe 1 ne s'appliquent pas aux cas ci-après... ». Peut-être devrait-on remplacer, au paragraphe 3, les mots « Etats ayant participé à la négociation » par « Etats parties », étant donné que d'autres Etats peuvent avoir ultérieurement adhéré au traité. Par exemple, un accord récent relatif aux banques centrales de certains pays d'Amérique centrale, qui prévoit la création d'un organisme monétaire consultatif et d'une chambre de compensation monétaire dans le cadre du Marché commun d'Amérique centrale, a été négocié par cinq Etats seulement mais un certain nombre d'autres Etats sont ultérieurement devenus parties à cet accord et l'on prévoit que d'autres Etats y adhéreront à l'avenir. Aux termes du paragraphe 3 du projet actuel d'article 12, le Belize pourrait, lorsqu'il accédera à l'indépendance, se voir refuser le droit de participer à cet accord. Le Comité de rédaction devrait trouver un libellé plus satisfaisant.

7. M. TABIBI approuve la conclusion du Rapporteur spécial selon laquelle il convient de maintenir le libellé actuel de l'article 12. Non seulement cet article est nécessaire pour faire contrepoids à l'article 11, mais il préserve aussi les intérêts des Etats nouvellement indépendants et des autres parties aux traités. Cette disposition pourrait éviter à un Etat nouvellement indépendant de s'exposer à notifier sa succession à des traités dont l'objet et le but sont incompatibles avec sa participation.

8. M. Tabibi reconnaît qu'il est difficile de définir les traités normatifs et de distinguer nettement ces traités d'autres types de traités. Il tend à souscrire aux vues exprimées par le Rapporteur spécial en la matière aux paragraphes 221 à 229 de son rapport (A/CN.4/278/Add.2).

9. La question d'un délai de notification a des incidences sur la continuité des affaires internationales et le rôle des nouveaux Etats dans la communauté internationale. La fixation d'un délai réduirait l'incertitude quant aux droits et obligations conventionnels, mais ce délai doit être suffisamment long pour permettre aux Etats nouvellement indépendants de traduire les traités et de les étudier afin de choisir, parmi les nombreux traités et conventions, ceux auxquels ils adhéreront. Les Etats nouvellement indépendants ont besoin de temps pour se familiariser avec le langage des traités et réfléchir à leurs incidences politiques. De plus, leurs gouvernements et leurs parlements s'intéressent essentiellement à des problèmes politiques, commerciaux et sociaux internes. Cependant, ils mettent souvent de l'empressement à participer aux traités qui sont importants pour eux, et M. Tabibi admet donc qu'il serait préférable de parler d'un « délai raisonnable », plutôt que de fixer un délai précis. Sinon, la question pourrait être laissée en suspens pour que la future conférence de plénipotentiaires qui adoptera le projet d'articles prenne une décision sur ce point. La notification par les Etats nouvellement indépendants de leur acceptation s'en trouverait accélérée si on leur fournissait les renseignements pertinents ainsi que des résumés des traités et des conventions dans leur propre langue. On pourrait créer un fonds chargé de fournir cette documentation.

10. La question de l'opposition a été traitée comme il convient dans le rapport du Rapporteur spécial (A/CN.4/278/Add.2, par. 247 à 253); la question est réglée par les paragraphes 2 et 3 de l'article 12. Cependant, les vues exprimées par les Gouvernements australien et espagnol au sujet de l'opposition sont justes dans le cas des traités bilatéraux. Le problème se pose rarement dans le cas des traités multilatéraux et il pourrait peut-être faire l'objet d'un examen plus complet lorsque la Commission en arrivera aux traités bilatéraux.

11. M. ELIAS s'oppose à ce que l'on prévoie expressément un délai de notification, comme le suggèrent le Gouvernement polonais et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique. Il semble qu'on ne tienne pas compte des difficultés que les accords de dévolution suscitent pour les Etats nouvellement indépendants. Ces accords revêtent généralement la forme d'un échange de notes ou de lettres, accompagnées d'une liste des traités en question mais non du texte de ces traités. Dans certains cas, l'adhésion à un traité multilatéral entraîne l'acceptation d'un autre traité qui y est incorporé par une simple mention. Cependant, si l'on demandait à l'Etat prédécesseur ou éventuellement au Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies, en tant que dépositaire, de fournir à l'Etat successeur des exemplaires des traités en question dans un certain délai, peut-être serait-il alors raisonnable d'imposer à l'Etat successeur un délai pour notifier son acceptation après réception des textes. Certains Etats successeurs qui sont indépendants depuis de nombreuses années essaient encore d'obtenir des exemplaires de traités pour décider de la position à adopter à leur égard.

12. Peut-être pourrait-on demander aux Etats prédécesseurs de prier des Etats tiers d'aider les Etats successeurs à prendre cette décision. Par exemple, les Pays-Bas et les Etats-Unis d'Amérique ont présenté des listes de traités multilatéraux qu'ils jugeaient importants pour certains pays africains, en leur demandant d'indiquer leur position à l'égard de ces traités; dans certains cas, des facilités ont été fournies pour l'obtention du texte des traités. Grâce à cette aide, les Etats successeurs sont en mesure de régler la question plus rapidement.

13. Une solution au problème de la notification consisterait peut-être à simplifier certaines des dispositions actuelles ou à stipuler que la notification se fera dans un délai raisonnable, comme le suggère M. Ouchakov. Il est néanmoins important de rattacher toute décision concernant la question d'un délai aux dispositions de l'article 18.

14. M. ŠAHOVIĆ conclut de l'analyse du Rapporteur spécial et des observations des gouvernements que les Etats accordent une importance toute particulière aux traités multilatéraux et reconnaissent leur utilité en tant que source formelle du droit international général. Tout en comprenant les raisons qui ont amené les gouvernements à présenter leurs observations, M. Šahović pense que la Commission ne doit pas les accepter trop vite et se hâter de modifier le texte de l'article 12, car cet article lui paraît bien formulé et correspond, à son avis, à une conception clairement dégagée dans le projet. Le Rappor-

teur spécial a d'ailleurs bien compris la nature de ces observations, puisqu'il n'a proposé que quelques légères modifications.

15. En ce qui concerne la classification des traités multilatéraux, sur laquelle les Etats ont beaucoup insisté, M. Šahović pense, comme le Rapporteur spécial, qu'il est très difficile de définir les traités multilatéraux normatifs et que c'est dans la pratique que se trouve la réponse aux questions posées au cours du débat. Il lui paraît donc préférable de n'établir aucune classification.

16. En ce qui concerne la question du délai de notification, M. Šahović estime que la Commission a eu raison de ne pas fixer de délai dans le texte de l'article adopté en première lecture. Tout en reconnaissant que les arguments en faveur d'un délai avancés par certains gouvernements sont logiques et reposent sur des situations réelles, il ne juge pas nécessaire, étant donné la nature de l'article et le sens des accords de dévolution, de parler de délai au sens strict du terme. Le Rapporteur spécial a bien souligné, en effet, dans le commentaire, qu'il faut distinguer entre le droit des traités et le principe de la succession d'Etats et que c'est de la succession d'Etats qu'il est question dans le projet d'articles. Un délai ne se justifierait que s'il s'agissait d'une option de retrait — mais il s'agit, en fait, d'une option positive de participation. On pourrait même indiquer aussi que le droit général des traités ne prévoit pas de délais pour l'acceptation des traités multilatéraux. La Commission a donc eu raison de ne pas prévoir de délai dans le texte de l'article 12.

17. M. BILGE fait observer que l'article 12 énonce une règle qui atténue la rigidité de la règle de la « table rase » énoncée à l'article 11 et assure, par là, une certaine continuité dans l'ordre juridique international.

18. Il est opposé, pour sa part, à la fixation d'un délai, qui susciterait beaucoup de difficultés, non seulement pour les Etats nouvellement indépendants, mais aussi pour les anciens Etats. C'est ainsi que la Turquie n'a pas encore adhéré à la Convention sur les relations diplomatiques, bien qu'elle en approuve le principe, en raison des difficultés suscitées par la longue procédure nécessaire à la ratification de cette convention. M. Bilge ne pense pas qu'on puisse même parler de « délai raisonnable », car l'article 12 n'impose pas aux nouveaux Etats une obligation, mais leur accorde une option, qu'ils sont libres d'utiliser ou de ne pas utiliser à leur gré. Il comprend les difficultés évoquées par M. Elias et estime que la nature juridique de l'article n'appelle pas l'introduction d'une notion de délai.

19. En ce qui concerne la distinction à établir entre les traités normatifs et les autres traités multilatéraux, M. Bilge reconnaît qu'il faut préserver autant que possible l'ordre juridique international, mais il rappelle que la Commission s'occupe actuellement des problèmes qui se posent à la naissance d'un nouvel Etat et non pas des obligations auxquelles cet Etat devra se soumettre par la suite. Ainsi, même si la définition des traités normatifs ne soulevait pas de difficultés, il ne serait pas d'avis de faire une exception pour ces traités.

20. Enfin, M. Bilge a des réserves à formuler au sujet du paragraphe 2. Il ne voit pas comment l'objet et le but du traité pourraient être incompatibles avec la participation de l'Etat successeur à ce traité, du moment que, aux termes du paragraphe 1, le traité était déjà en vigueur à l'égard du territoire en question au moment de la succession.

21. M. EL-ERIAN dit que le droit d'option de l'Etat successeur à l'égard des traités multilatéraux normatifs de caractère général doit être considéré, non pas comme un droit octroyé, mais comme le droit naturel d'un Etat qui s'est vu longtemps refuser la possibilité de jouer un rôle au sein de la communauté internationale et dans la formulation du droit international général. L'article 12 proclame ce droit tout en prévoyant quelques exceptions bien précises; des additions ne sauraient guère en améliorer le texte. M. El-Erian souscrit aux conclusions du Rapporteur spécial, qui, croit-il comprendre, envisage de traiter dans le commentaire le point que le Gouvernement polonais a soulevé. L'examen de l'article 18 permettra peut-être de clarifier la question, qu'il appartient en tout cas au Comité de rédaction et au Rapporteur spécial de trancher.

22. A propos de la question du délai, des membres de la Commission ont signalé les difficultés d'ordre pratique auxquelles se heurtent les Etats nouvellement indépendants, encore que ceux qui ont accédé à l'indépendance à une date toute récente seront peut-être plus heureux que certains autres. L'Egypte, par exemple, Etat vassal de l'Empire ottoman de 1841 à 1914, avait conservé sa personnalité internationale dans la mesure où elle était expressément autorisée à conclure des accords internationaux de caractère non politique. Il est par conséquent difficile de savoir si l'Egypte doit être considérée comme partie, par exemple, aux Conventions de La Haye de 1899 et 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux. M. El-Erian convient cependant avec M. Elias qu'il est souvent difficile pour un Etat nouvellement indépendant, auquel le personnel compétent et la documentation indispensable font défaut, d'arrêter sa position à l'égard d'un traité multilatéral. C'est pourquoi il doute qu'il soit judicieux de fixer un délai, ce qui paraît contraire au principe de l'universalité des traités multilatéraux de caractère normatif et risque d'aller à l'encontre de l'objet de ces traités.

23. M. BEDJAOUI partage le point de vue du Rapporteur spécial au sujet de l'article 12, qui énonce une règle généralement suivie dans la pratique internationale. Il souhaite que l'on touche le moins possible au texte de cet article, qui lui paraît parfaitement équilibré, les trois paragraphes qui le composent se complétant et permettant d'envisager l'ensemble des hypothèses possibles.

24. La Commission est partie d'une base solide, à savoir, le lien créé entre le territoire et le traité en vigueur, et ce lien l'a amenée à considérer qu'un Etat nouvellement indépendant a objectivement le droit de participer au traité. Or, M. Bedjaoui craint qu'en voulant assortir ce droit d'option d'un délai d'exécution, la Commission ne manque le but qu'elle s'est assigné. En effet, les Etats favorables à la fixation d'un délai visent un double objectif: mettre un terme aux incertitudes concernant le maintien de l'application du traité dans le territoire et élargir le plus possible le domaine de la coopération internationale entre les Etats. Or, M. Bedjaoui craint qu'en imposant un délai aux Etats nouvellement indépendants —

qui, bien souvent, ne sont pas en mesure de se prononcer immédiatement — la Commission n'aille à l'encontre de ce deuxième objectif, car les Etats risquent d'être forclos et de ne pouvoir participer aux traités en question, du moins selon la procédure simplifiée et opportune de la notification de succession.

25. Il reconnaît, par ailleurs, que les incertitudes concernant l'application de certains traités à d'anciens territoires coloniaux sont réelles et difficiles à dissiper. En effet, en vertu du système de la « spécialité conventionnelle » existant dans leur ordre juridique interne, certaines anciennes puissances coloniales n'étendaient pas automatiquement l'application d'un traité à toutes leurs colonies, et procédaient cas par cas selon le type de traité, le statut variable et évolutif de la colonie et même selon les circonstances ou l'opportunité, sans compter les cas de silence de la puissance coloniale quant à l'applicabilité du traité au territoire alors dépendant. Il est arrivé aussi que l'Etat prédécesseur ne prenne pas la peine de préciser son intention *ne varietur*. Si l'on considère également le fait que, pour un même Etat prédécesseur, il y avait une grande diversité de statuts juridiques d'un territoire dépendant à l'autre, on voit aisément toutes les incertitudes qui ont pu naître. Or, la communication du texte ou de la liste des traités à l'Etat successeur ne suffit pas toujours à dissiper ces incertitudes.

26. M. Bedjaoui considère donc, pour sa part, qu'imposer un délai irait, d'une part, à l'encontre de l'objectif recherché et constituerait, d'autre part, une contrainte pour les Etats nouvellement indépendants, qui risqueraient de ne pas pouvoir bénéficier du droit d'option qui leur est ouvert. Il souligne, en effet, que, comme l'a fait observer M. Šahović, la Commission n'a pas voulu prévoir à l'article 12 un droit de retrait reposant sur une présomption de continuité, qui s'opposerait au principe de la « table rase » et aurait pu être assorti d'un délai, mais un droit de participation. Or, ce choix ne peut, de l'avis de M. Bedjaoui, s'accompagner d'une disposition reflétant les préoccupations, si honorables soient-elles, des Etats qui souhaitent subordonner l'application de l'article 12 à des délais imposés à l'Etat successeur.

27. M. RAMANGASOAVINA tient à souligner, à son tour, l'utilité de l'article 12, qui constitue la contrepartie du principe de la « table rase » énoncé à l'article 11. Il estime, en effet, qu'il faut permettre à un Etat nouvellement indépendant de manifester par une notification de succession sa volonté d'être lié par un traité. En dépit des nombreuses observations dont ce principe a fait l'objet de la part des gouvernements et des représentants à la Sixième Commission de l'Assemblée générale, l'article 12 lui paraît appeler très peu de modifications, car il est le résultat d'une analyse très poussée des difficultés que suscite l'application pratique du principe de la succession aux traités multilatéraux.

28. Certains membres de la Commission ont souligné, à juste titre, qu'il est difficile d'établir des distinctions entre les traités multilatéraux généraux et les traités normatifs. Il est bien évident qu'un Etat qui accède à la souveraineté et s'intègre dans la société des nations doit pouvoir adhérer rapidement à certains traités ou règlements qui sont essentiels à la vie internationale; il est pourtant difficile d'établir des distinctions entre les traités normatifs.

29. A propos de ces traités, le Rapporteur spécial a parlé de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, de la Convention sur les relations consulaires, du Traité sur la non-prolifération des armes nucléaires et de l'Accord sur le sauvetage des astronautes, le retour des astronautes et la restitution des objets lancés dans l'espace extra-atmosphérique; or il est certain que ces traités ne présentent pas un intérêt égal pour les pays nouvellement indépendants. Les relations diplomatiques et consulaires présentent pour eux un intérêt vital et aucun Etat nouvellement indépendant ne voudrait se soustraire à l'application des conventions qui les régissent. Il en est de même de la Convention sur les télécommunications et de la Convention de Chicago sur l'aviation civile internationale, qui énoncent des règles déjà intégrées dans la vie internationale. Par contre, un nouvel Etat sera moins intéressé par la limitation des armes de destruction massive et par les principes régissant l'exploration et l'utilisation de l'espace extra-atmosphérique que par la responsabilité des Etats concernant les retombées radioactives ou les dommages causés par des objets spatiaux. Il y a donc certains traités qui ne présentent pas un intérêt immédiat pour les nouveaux Etats et il est normal que ceux-ci ne soient pas pressés d'y adhérer.

30. Dans certains cas, toutefois, les Etats doivent prendre position assez rapidement, sous peine de mettre les autres Etats parties dans l'embarras et de créer une certaine confusion dans la vie internationale. Cependant, puisque la communauté internationale ne dispose pas d'un pouvoir supranational et ne peut donc pas imposer certaines règles, tout ce que l'on peut souhaiter, c'est un renforcement du rôle du Secrétaire général, qui pourrait guider plus directement les nouveaux Etats en leur communiquant une liste des traités qui présentent pour eux un intérêt immédiat.

31. M. Ramangasoavina pense qu'il est difficile d'imposer un délai. En effet, un délai de deux ou quatre ans n'aurait qu'une valeur indicative, car on ne pourrait pas déclarer forclos les Etats qui n'auraient pas manifesté leur intention en temps voulu. On pourrait, comme l'a proposé M. Ouchakov, parler de « délai raisonnable ». Il ne s'agirait pas d'un ultimatum, mais d'une recommandation à l'intention des jeunes Etats, destinée à leur faire prendre conscience le plus rapidement possible de l'importance que présente leur participation à certains traités. Cependant la Commission doit se garder de fixer un délai déterminé.

32. Il est évident que les autres Etats parties au traité pourraient éprouver des difficultés, car pendant une période de temps indéterminée ces Etats, ignorant les intentions du nouvel Etat, ne sauront pas au juste quelle attitude adopter. Le Rapporteur spécial s'est demandé si le droit de retrait ne permettrait pas de résoudre ces difficultés. M. Ramangasoavina pense, pour sa part, que ce droit serait en contradiction avec le principe de la « table rase », que la Commission a pris comme point de départ, et ajouterait encore à la confusion. Il est donc partisan de conserver l'article 12 sous sa forme actuelle, moyennant quelques corrections de détail qui pourront être apportées par le Comité de rédaction.

33. M. QUENTIN-BAXTER dit qu'il reconnaît que les Etats nouvellement indépendants ont besoin d'un certain

temps pour déterminer leur position à l'égard des traités. Le présent projet est conforme, dans ses intentions, à la pratique des Etats en la matière et la Commission devrait se montrer prudente avant d'envisager d'instituer un délai.

34. Le principe énoncé dans l'article 12 est la conséquence de l'acceptation par la Commission du principe de la « table rase ». Il est de tradition d'insister sur les avantages de la succession plus que sur les devoirs qu'elle peut imposer, et de veiller à ce que les nouveaux Etats ne soient pas privés desdits avantages par le jeu de quelque règle arbitraire. Il a été jugé possible de conférer aux nouveaux Etats le droit de participer aux traités multilatéraux de caractère général. Il est rare qu'il y ait des raisons de refuser à un nouvel Etat le droit d'être partie à ces traités, sauf peut-être dans le cas de certains traités constitutifs, de ceux qui contiennent des dispositions spéciales ou de ceux qui ont été conclus par un nombre restreint d'Etats. Dans la plupart de ces cas, ce n'est pas tant de réciprocité qu'il s'agit que de l'intérêt que présente sur le plan international l'acceptation la plus large possible des règles.

35. M. Quentin-Baxter ne saurait souscrire à l'idée de se décharger sur le nouvel Etat en lui imposant un délai dans lequel il peut opter pour le retrait. Cela serait contraire à la pratique des Etats et aux intérêts internationaux. Dans le cas de certains traités, il peut y avoir des inégalités entre les parties, ou il peut être important pour les parties de savoir si le nouvel Etat donnera son adhésion, ou encore les parties peuvent ne pas vouloir reconnaître à cette adhésion un effet rétroactif. Cependant, les cas de ce genre pourront être dûment examinés dans le contexte plus limité de l'article 18.

36. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, signale que certains des points énumérés par le Rapporteur spécial au paragraphe 220 de son rapport (A/CN.4/278/Add.2), tels que les délais, le régime transitoire et l'opposition à la notification de succession, relèvent bien plus des articles 17 et 18 que de l'article 12.

37. Les principales questions qui ont surgi au cours du débat sont l'introduction d'une « option de participation » dans l'article 12 et l'établissement d'une distinction entre les traités normatifs et les autres. Le Rapporteur spécial a souligné que, puisque les autres Etats n'étaient pas tenus de participer aux traités « normatifs », il n'était pas juste d'imposer cette obligation aux Etats nouvellement indépendants. Telle était la position de la Commission à sa session de 1972 et il ne semble pas qu'elle ait changé d'avis depuis.

38. M. Ustor appelle l'attention sur les dispositions de l'article 5, qui traite des obligations imposées par le droit international indépendamment d'un traité. Le nouvel Etat est lié par les règles du droit international général et, plus particulièrement, par les règles du droit coutumier généralement reconnu par la communauté internationale. Par suite de l'élargissement de cette communauté, les règles en question ne se limitent pas aux règles traditionnelles admises par les Etats européens, mais ont une portée bien plus vaste; M. Ustor songe notamment aux éléments rassemblés dans les grandes conventions de codification.

39. En ce qui concerne la question de la classification des traités, il attire l'attention sur le troisième rapport présenté par le Rapporteur spécial pour la question des traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. Un passage harmonieusement construit de ce rapport signale qu'au cours des longs travaux qu'elle a consacrés au droit des traités, la Commission du droit international a écarté « toute référence *systématique* à des classifications, se bornant dans certains articles à opérer, en termes aussi simples et précis que possible, des distinctions, dont l'objet est toujours limité à celui de l'article en question » [2]. Ce paragraphe revêt un intérêt particulier dans le présent débat et il donne des raisons décisives d'éviter toute classification des traités aux fins du projet d'article 12.

40. Au cours de la discussion, d'aucuns ont souligné la nécessité de tenir compte des intérêts des autres Etats parties à un traité multilatéral; il importe que ces Etats sachent quelle position l'Etat nouvellement indépendant adoptera à l'égard du traité. Si la Commission fait sienne la suggestion de M. Ouchakov et dispose que la notification doit être faite dans un délai « raisonnable », la question sera réglée par la voie de la correspondance diplomatique. L'autre Etat partie pourra appeler l'attention de l'Etat nouvellement indépendant sur un traité donné et le prier de préciser sa position dans un délai raisonnable.

41. De par sa propre expérience, M. Ustor sait que la notification de succession faite par un Etat nouvellement indépendant n'est pas toujours suffisante. Souvent, au reçu d'une notification concernant un traité qu'il avait précédemment conclu avec la France ou le Royaume-Uni, par exemple, en sa qualité d'Etat antérieurement responsable des relations internationales du territoire, un ancien Etat comme la Hongrie éprouve le besoin de clarifier certains points. C'est ainsi qu'à propos de traités d'assistance juridique l'Etat nouvellement indépendant a été appelé à préciser, par la voie de la correspondance diplomatique, quelle autorité serait chargée de certaines fonctions envisagées dans le traité initial. Là encore la stipulation d'un délai « raisonnable » aiderait les Etats à obtenir les précisions indispensables.

42. Quant à la difficulté que, selon M. Elias, les Etats nouvellement indépendants éprouvent à se procurer le texte des traités, M. Ustor estime que la meilleure solution consisterait à appeler l'attention dans le commentaire sur les possibilités d'assistance technique.

43. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) remercie les membres de la Commission des observations favorables qu'ils ont formulées au sujet du commentaire de l'article 12, dans lequel il a fait de son mieux pour présenter les problèmes posés par cet article. Il n'entend pas prendre dès à présent position sur les nombreux points intéressants qui ont été soulevés au cours de la discussion. Il serait plus sage d'y réfléchir, d'autant plus que plusieurs d'entre eux concernent aussi l'article 18. Il serait tout indiqué de les reprendre quand cet article sera examiné.

44. A propos de la question d'un délai, M. Ouchakov a fait une proposition intéressante, tendant à l'introduction d'une formule souple qui ne fixerait pas de délai déterminé. Cette proposition mérite un examen attentif.

[2] A/CN.4/279, par. 7 du commentaire de l'article premier.

45. La discussion a révélé une forte opposition contre l'idée d'établir de nouvelles distinctions entre les traités, en plus de celle que l'on fait entre traités bilatéraux et multilatéraux, sous réserve des exceptions mentionnées dans le projet, par exemple au paragraphe 3 de l'article 12.

46. On a aussi émis l'idée que la position des Etats tiers serait rendues moins difficile si l'on apportait, dans certains cas, des restrictions à l'effet rétroactif de la notification de succession, de telle manière qu'un Etat tiers ne soit pas tenu responsable d'une violation. Malgré les attraits de cette suggestion, le Rapporteur spécial n'y est pas favorable car elle anéantirait en grande partie l'effet de l'article 18. La Commission pourra, le cas échéant, revenir sur cette question, lors de l'examen de cet article.

47. Pour ce qui est de la suggestion tendant à remplacer, au paragraphe 3, les mots « Etats ayant participé à la négociation » par « Etats parties », le Rapporteur spécial conseille la prudence. L'expression « Etats ayant participé à la négociation » a été utilisée parce que la question de savoir si un traité appartient ou non à la catégorie dont il s'agit doit être résolue au moment de la conclusion de ce traité; telle est d'ailleurs la véritable raison d'être de la disposition correspondante de la Convention de Vienne sur le droit des traités [3].

48. Le Rapporteur spécial sait par expérience la grande importance que les nouveaux Etats attachent au texte des traités et aux renseignements concernant les traités. Cette documentation est nécessaire pour permettre à un Etat nouvellement indépendant de définir sa position. Le Rapporteur spécial ne croit cependant pas qu'il soit possible de prévoir dans le projet d'articles une disposition qui tiendrait compte de cette nécessité, si ce n'est dans le cadre d'une proposition concernant l'introduction d'un délai raisonnable, car c'est sous cet angle que la question se posera de savoir si l'Etat nouvellement indépendant est en possession des renseignements dont il a besoin. De toute façon, c'est là une question qui relève davantage du commentaire que de l'article lui-même.

49. Le fait de prévoir un « délai raisonnable » ne résoudrait évidemment pas le problème mentionné par le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, qui a trait aux délicates questions techniques pouvant surgir dans les actions engagées devant les tribunaux internes. Des questions de cet ordre ne peuvent être résolues que si on les tire au clair dans la correspondance diplomatique.

50. Le PRÉSIDENT propose, en l'absence d'autres observations, que l'article 12 soit renvoyé au Comité de rédaction pour examen compte tenu du débat de la Commission.

Il en est ainsi décidé [4].

ARTICLE 13

51.

Article 13

Participation à des traités non encore en vigueur

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

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 tous les Etats contractants, l'Etat successeur ne peut établir sa qualité d'Etat contractant à l'égard du traité qu'avec ce consentement.

4. Lorsqu'un traité dispose qu'il n'entrera en vigueur que lorsqu'un nombre déterminé d'Etats y seront devenus parties, tout Etat nouvellement indépendant qui établit sa qualité d'Etat contractant à l'égard du traité conformément au paragraphe 1 est compté au nombre des parties aux fins de cette disposition.

52. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial), présentant l'article 13, dit qu'il convient de tenir compte des observations formulées au cours de la discussion relative à l'article 12 concernant les importantes questions de principe que posent ces deux articles, en particulier en ce qui concerne le facteur temps.

53. Compte tenu des observations des gouvernements, le Rapporteur spécial a proposé de prévoir, au paragraphe 1 de l'article 13, « un délai de [3] ans à compter de la date de la succession d'Etats » dans lequel la notification devra être faite (A/CN.4/278/Add.3, par. 263).

54. M. OUCHAKOV souligne que les articles 12 et 13, malgré leurs analogies, visent des situations bien différentes. L'un concerne les traités en vigueur, l'autre les traités non encore en vigueur. Alors qu'aucun délai n'est prévu à l'article 12, le Rapporteur spécial propose d'en introduire un à l'article 13. Or l'idée d'un délai est sous-entendue dans l'article 13, puisque cette disposition ne peut s'appliquer que jusqu'au moment où un traité donné entre en vigueur. Ce délai part de la date de la succession d'Etats et expire à la date d'entrée en vigueur du traité et il n'y a pas lieu de prévoir un autre délai dans l'article.

55. Les autres propositions de modification de l'article 13 sont plutôt d'ordre rédactionnel. En ce qui concerne plus particulièrement le membre de phrase « un traité multilatéral qui, à la date de la succession d'Etats, n'était pas en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte cette succession d'Etats », M. Ouchakov estime qu'il est suffisamment clair et qu'il n'est pas nécessaire de préciser que l'Etat prédécesseur doit être devenu « un Etat contractant à l'égard de ce territoire ».

56. M. HAMBRO serait disposé à accepter la modification proposée par le Rapporteur spécial au paragraphe 1.

57. Pour ce qui est des remarques de M. Ouchakov, étant donné que le temps qui s'écoule entre la conclusion d'un traité et son entrée en vigueur peut être très long, ne serait-il pas tout aussi naturel de fixer un délai à l'article 13 qu'à l'article 12 ?

58. M. OUCHAKOV reconnaît qu'une longue période peut s'écouler, notamment en ce qui concerne les traités de codification, avant qu'un traité reçoive le nombre de ratifications ou d'adhésions nécessaires à son entrée en vigueur. En pareil cas, les Etats nouvellements indépendants et les autres Etats se trouvent dans la même situation.

[3] Article 20, par. 2.

[4] Pour la suite du débat, voir 1290e séance, par. 46.

59. M. ELIAS estime que la Commission ne devrait pas adopter la modification tendant à fixer un délai au paragraphe 1. Il demande instamment que l'article 13 soit adopté sous sa forme actuelle. La période qui s'écoulera entre la date de la succession et la date d'entrée en vigueur du traité constituera un délai naturel pour régler la situation mentionnée dans le commentaire du Rapporteur spécial.

60. La suggestion du Rapporteur spécial tendant à fixer un délai à l'article 13 est dans le même esprit que la proposition analogue faite au sujet de l'article 12. Les raisons avancées par M. Elias contre la fixation d'un délai à l'article 12 valent également dans le cas de l'article 13. M. Elias ne pense pas que l'amendement proposé par le Gouvernement suédois (A/CN.4/275) se justifie.

61. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) souligne que l'entrée en vigueur peut intervenir peu de temps après la succession. Dans ce cas, la question se pose de savoir comment distinguer la situation envisagée à l'article 12 de celle qui est envisagée à l'article 13.

62. M. OUCHAKOV met l'accent sur le fait que l'article 13 concerne la qualité d'Etat contractant. Dès qu'un traité est entré en vigueur, il n'est plus question pour l'Etat nouvellement indépendant d'établir sa qualité d'Etat contractant et l'article 13 n'est plus applicable. Il n'est pas possible de prévoir, dans cette disposition, toutes les situations qui peuvent se présenter dans la pratique, comme le cas où un traité entrerait en vigueur immédiatement après la succession d'Etats.

63. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit qu'il importe d'élucider la question soulevée par M. Ouchakov qui concerne le lien entre l'article 12 et l'article 13. L'article 12 vise les traités en vigueur à la date de la succession d'Etats à l'égard du territoire auquel la succession se rapporte. L'article 13 concerne les traités non encore en vigueur à cette date. Dans les deux articles, la situation est cristallisée à la date de la succession d'Etats.

64. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit que l'article 13 traite du cas dans lequel l'Etat nouvellement indépendant établira sa qualité d'Etat contractant; il envisage réellement une situation dans laquelle le traité n'est pas en vigueur au moment de la notification. Si le traité est en vigueur à ce moment-là, la notification aura pour objet de faire de l'Etat nouvellement indépendant une partie au traité.

65. M. ELIAS fait observer que la situation envisagée à l'article 13 sera régie par l'article 24 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

66. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, indique que, quand un traité est ouvert à la ratification, à l'adhésion ou à l'acceptation, l'Etat nouvellement indépendant est dans la même situation que n'importe quel autre Etat. Il ne voit pas de raison d'imposer aux Etats nouvellement indépendants un délai qui n'existe pas pour les autres Etats.

67. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit que la discussion a fait apparaître une lacune dans le projet. Il semble qu'il ne soit pas possible que, par une notification de succession, un nouvel Etat devienne partie à un traité non encore en vigueur au moment de la succession, dans le cas où le traité entre en vigueur avant la date de la notification. En pareil cas, ni les dispositions de l'article 12 ni celles de l'article 13 ne s'appliqueront.

68. M. OUCHAKOV fait observer que ce n'est pas seulement par une notification de succession qu'un Etat nouvellement indépendant peut devenir partie à un traité. Il peut suivre la procédure d'adhésion prévue par le traité lui-même ou par le droit des traités, si bien qu'il n'est pas indispensable de combler la lacune que l'article 13 pourrait présenter.

La séance est levée à 18 h 5.

1271e SÉANCE

Mercredi 5 juin 1974, à 10 h 10

Président : M. Endre USTOR

Présents : M. Ago, 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. Tammes, M. Tsuruoka, sir Francis Vallat, M. Yasseen.

Coopération avec d'autres organismes

[Point 10 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la 1259e séance)

1. Le PRÉSIDENT dit que la prochaine session du Comité européen de coopération juridique doit se tenir à Strasbourg du 22 au 24 juin 1974 et que la Commission a été invitée à y envoyer un observateur. Le Bureau élargi a examiné la question et a proposé que le premier Vice-Président, M. José Sette Câmara, soit l'observateur de la Commission. En l'absence d'objections, il considérera que la Commission accepte cette proposition.

Il en est ainsi décidé.

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]

(reprise du débat de la séance précédente)

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION: DEUXIÈME LECTURE

ARTICLE 13 (Participation à des traités non encore en vigueur) *(suite)*

2. Le PRÉSIDENT invite la Commission à reprendre l'examen du projet d'article 13.

3. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) rappelle qu'à la fin de la séance précédente le débat portait sur la question de savoir si le droit, dont jouit l'Etat nouvelle-