

Document:-
A/CN.4/SR.1273

Compte rendu analytique de la 1273e 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. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit que les gouvernements ont fait peu d'observations sur l'article 16, ce qui s'explique peut-être par l'absence de toute difficulté essentielle.

60. La présomption énoncée au paragraphe 1 de l'article est analogue à celle qui figure au paragraphe 1 de l'article 15 et, d'une manière générale, les mêmes considérations valent pour les deux dispositions. Il ressort clairement du paragraphe 2 que, lorsqu'un Etat nouvellement indépendant exerce son propre choix, ce choix n'a d'effet qu'à partir de la date de la notification de succession. Au paragraphe 3, le Rapporteur spécial serait d'avis de remplacer les derniers mots « un tel choix » par « un tel consentement ou un tel choix ». Cette modification de rédaction alignerait le paragraphe 3 sur les paragraphes 1 et 2, qui envisagent aussi bien le consentement que le choix.

61. M. KEARNEY propose que l'article 16 soit renvoyé au Comité de rédaction.

62. M. TSURUOKA dit que les raisons invoquées pour maintenir la présomption de l'article 15 ne l'ont pas convaincu. Il propose d'inverser la présomption de l'article 16, pour les motifs qu'il a donnés à propos de l'article 15.

63. M. OUCHAKOV approuve, en principe, le membre de phrase que le Rapporteur spécial propose d'ajouter à la fin du paragraphe 2 (A/CN.4/278/Add.3, par. 304). Le Comité de rédaction devrait cependant le remanier en tenant compte de l'article 17, paragraphe 3, alinéas *b* et *c*; en effet, il ne s'agit pas, à proprement parler, de la date de la notification, mais des dates prévues dans ces deux alinéas.

64. M. SETTE CÂMARA dit qu'il appuie la proposition de M. Tsuruoka.

65. M. CALLE y CALLE n'est pas certain du bien-fondé de la modification de rédaction proposée à la fin du paragraphe 3. Si l'on mentionne le « consentement », la question se posera de savoir s'il s'agit du consentement de l'Etat successeur ou du consentement de l'Etat prédécesseur. Pour sa part, il ne voit pas comment il serait possible de modifier le consentement donné par l'Etat prédécesseur. Il prie instamment la Commission de conserver les mots « un tel choix », qui couvrent à la fois le cas d'un traité divisé en parties et celui d'un traité qui offre une option entre des dispositions différentes.

66. M. TSURUOKA insiste pour que la Commission tienne dûment compte du fait que, lorsque l'Etat prédécesseur détermine quelles dispositions d'un traité il entend accepter, son choix n'est pas nécessairement dicté par l'intérêt des territoires placés sous sa domination.

67. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit qu'il ne voit pas de difficultés à ce que soit énoncée à l'article 16 une présomption analogue à celle de l'article 15. L'Etat successeur hérite du traité dans la forme où il existait pour l'Etat prédécesseur. Si l'Etat successeur n'est pas satisfait du choix qu'a exercé l'Etat prédécesseur ou du consentement que celui-ci a donné à certaines parties seulement des dispositions du traité, l'Etat successeur est pleinement libre de modifier la situation par une simple notification.

68. La question posée par M. Ouchakov est plus qu'une question de rédaction. M. Ustor pense, pour sa part, que,

lorsque l'Etat successeur modifie la position prise par l'Etat prédécesseur en matière de consentement ou de choix, ledit changement d'attitude ne peut avoir d'effet qu'à partir du moment où ce changement est opéré. Le Rapporteur spécial s'est référé à cette question de non-rétroactivité au paragraphe 304 de son rapport.

69. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial), résumant la discussion sur l'article 16, note que la présomption du paragraphe 1 a été acceptée par la Commission, avec des réserves de la part de deux membres.

70. De même, le libellé de l'article 16 a paru généralement acceptable, avec éventuellement une précision concernant la non-rétroactivité. Dans sa version remaniée du paragraphe 2, le Rapporteur spécial s'est fondé sur l'article 17 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

71. M. Calle y Calle a fait, au sujet des derniers mots du paragraphe 3, une observation intéressante, mais qui laisse place au doute. Le Rapporteur spécial réfléchira à la question et le Comité de rédaction en sera saisi.

72. Le PRÉSIDENT propose que l'article 16 soit renvoyé au Comité de rédaction pour examen compte tenu du débat de la Commission.

Il en est ainsi décidé ⁴.

La séance est levée à 12 h 55.

⁴ Pour la suite du débat, voir 1293^e séance, par. 15.

1273^e SÉANCE

Vendredi 7 juin 1974, à 10 h 5

Président : M. Endre USTOR

Présents : M. Ago, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. El-Erian, M. Elias, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, 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 4 ; A/8710/Rev.1)

[Point 4 de l'ordre du jour]

(suite)

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : DEUXIÈME LECTURE

ARTICLE 17

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 17, qui est ainsi libellé :

Article 17

Notification de succession

1. Une notification de succession à un traité multilatéral en vertu de l'article 12 ou de l'article 13 doit être faite par écrit.

2. Si la notification n'est pas signée par le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, le représen-

tant de l'Etat qui fait la communication peut être invité à produire ses pleins pouvoirs.

3. A moins que le traité n'en dispose autrement, la notification de succession

a) est transmise, s'il n'y a pas de dépositaire, directement aux Etats auxquels elle est destinée ou, s'il y a un dépositaire, à ce dernier;

b) n'est considérée comme ayant été faite par l'Etat en question qu'à partir de sa réception par l'Etat auquel elle a été transmise ou, le cas échéant, par le dépositaire;

c) si elle est transmise à un dépositaire, n'est considérée comme ayant été reçue par l'Etat auquel elle est destinée qu'à partir du moment où cet Etat en aura été informé par le dépositaire.

2. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit que l'article 17, qui a trait au mécanisme de la notification de succession, n'a pas soulevé d'observations de la part des gouvernements; il semble satisfaisant et complet. Il n'a pas d'observations particulières à faire à son sujet.

3. Le PRÉSIDENT rappelle qu'à propos de l'article 12 il s'est posé la question de savoir si la définition de la « notification de succession » énoncée à l'article 2 ne devrait pas être élargie, de manière à préciser que la notification doit être faite par écrit.

4. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) répond qu'à son avis il convient de régler cette question à l'article 17 qui stipule, au paragraphe 1, que la notification « doit être faite par écrit ». La définition de la « notification de succession », qui figure à l'article 2, aurait surtout besoin d'être raccourcie.

5. M. MARTÍNEZ MORENO dit que l'article 17 lui paraît tout à fait acceptable; il tient toutefois à soulever une question importante, qui est traitée dans le commentaire (A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C) mais qui, selon lui, devrait l'être dans l'article lui-même.

6. Le paragraphe 6 du commentaire mentionne certains cas dans lesquels la notification a été faite non par l'Etat nouvellement indépendant lui-même mais par l'Etat prédécesseur. Au paragraphe 7, on aboutit à la conclusion que, pour sortir ses effets, une notification de succession doit émaner des autorités compétentes de l'Etat nouvellement indépendant. Il serait contraire au principe de l'autodétermination d'adopter une autre position et M. Martínez Moreno suggère que la question soit précisée dans le corps de l'article 18, bien que la référence aux articles 12 et 13 dans le paragraphe 1 de l'article 17 implique déjà que la notification doit émaner de l'Etat nouvellement indépendant.

7. M. RAMANGASOAVINA estime normal que la notification de succession soit faite par écrit. En ce qui concerne le paragraphe 2 de l'article 17, selon lequel le représentant de l'Etat qui fait la communication peut être invité à produire ses pleins pouvoirs si la notification n'est pas signée par le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, il serait peut-être plus simple de prévoir qu'il doit, en pareil cas, produire ses pleins pouvoirs.

8. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) réfléchira aux questions soulevées par les deux précédents orateurs et formulera, le cas échéant, des suggestions au Comité de rédaction

9. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 17 au Comité de rédaction, pour qu'il l'examine à la lumière du débat.

Il en est ainsi décidé¹.

ARTICLE 18

10. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 18, qui est ainsi libellé :

Article 18

Effets d'une notification de succession

1. A moins qu'un traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu, un Etat nouvellement indépendant qui fait une notification de succession conformément à l'article 12 ou à l'article 13 est considéré comme étant partie ou, selon le cas, comme Etat contractant :

a) au moment de la réception de la notification par le dépositaire; ou

b) s'il n'y a pas de dépositaire, au moment de la réception de la notification par les parties ou, selon le cas, les Etats contractants.

2. Lorsque, en application du paragraphe 1, un Etat nouvellement indépendant est considéré comme étant partie à un traité qui était en vigueur à la date de la succession d'Etats, le traité est considéré comme étant en vigueur à l'égard de cet Etat à partir de la date de la succession d'Etats, à moins :

a) que le traité n'en dispose autrement;

b) que, dans le cas d'un traité visé au paragraphe 3 de l'article 12, toutes les parties ne conviennent d'une date ultérieure;

c) que, dans le cas d'autres traités, la notification de succession ne spécifie une date ultérieure.

3. Lorsque, en application du paragraphe 1, un Etat nouvellement indépendant est considéré comme étant un Etat contractant à l'égard d'un traité qui n'était pas en vigueur à la date de la succession d'Etats, le traité entre en vigueur à l'égard de cet Etat à la date prévue par le traité pour son entrée en vigueur.

11. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit que la question d'un délai et de l'effet de la rétroactivité à l'article 18 lui a causé de grandes difficultés. Après mûre réflexion, cependant, il est parvenu à la conclusion que, pour l'essentiel, l'article 18 ne devait pas être modifié et qu'il fallait donner dans le commentaire les explications qui se révéleraient nécessaires.

12. Rien dans les observations orales et écrites des gouvernements ne met en cause le principe fondamental de la continuité du lien juridique sur lequel repose la notion de rétroactivité appliquée dans l'article 18. Ce principe, comme il est expliqué au paragraphe 11 du commentaire (A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C), est corroboré par la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire. Il est vrai qu'en sa qualité de dépositaire le Secrétaire général ne peut contraindre les parties; mais, puisque sa pratique est uniforme en la matière n'a pas soulevé d'objection, on peut dire qu'elle constitue en fait la pratique des Etats. Une approche différente saperait en grande partie le travail que la Commission a accompli en s'appuyant sur la pratique du Secrétaire général.

13. Les effets de l'application de l'article 18 soulèvent deux problèmes connexes : le premier concerne l'élément

¹ Pour la suite du débat, voir 1293^e séance, par. 25.

temporel, étant donné qu'un Etat nouvellement indépendant peut longuement différer sa notification de succession; le second concerne les difficultés pratiques que soulève la rétroactivité pour les autres Etats parties au traité. Il est nécessaire de déterminer la nature et la portée des obligations juridiques de ces autres Etats pendant la période comprise entre la date de la succession et la date de la notification. Le projet ne répond pas expressément à cette question. Les articles relatifs à l'application provisoire semblent indiquer que, pendant cette période transitoire, le traité ne sera pas opposable aux autres Etats parties; sinon, il semble qu'il n'y aurait pas de raison d'exiger leur consentement aux fins de l'application provisoire.

14. Après plus ample réflexion, cependant, le Rapporteur spécial est parvenu à la conclusion que l'application provisoire du traité et l'application de l'article 18 constituent deux situations juridiques différentes. Quand la notification sera faite, elle produira les effets indiqués à l'article 18; cela étant, les autres Etats parties sauront que l'Etat nouvellement indépendant a la possibilité de notifier sa succession avec effet rétroactif et il leur sera loisible de prendre contact avec lui et de le presser de faire connaître sa position. A la lumière de la réponse reçue, ou en l'absence de réponse, les autres Etats parties pourront, soit rechercher un arrangement au moyen de l'application provisoire, soit continuer à insister auprès de l'Etat nouvellement indépendant pour qu'il prenne une décision au sujet du traité; un autre Etat partie pourrait même en dernier ressort informer l'Etat nouvellement indépendant qu'il présume que celui-ci ne participera pas au traité.

15. Ces considérations montrent que la Commission s'est orientée dans la bonne voie quand elle a examiné la possibilité d'introduire dans l'article 12 l'idée d'un délai raisonnable. Faute d'agir dans un délai raisonnable, l'Etat nouvellement indépendant doit perdre le bénéfice de la rétroactivité prévue à l'article 18. Autrement, si l'Etat nouvellement indépendant faisait preuve de mauvaise volonté, un autre Etat partie au traité se trouverait dans une situation embarrassante: au cas où il voudrait prendre des mesures contraaires aux clauses du traité, il n'aurait d'autre possibilité que d'enfreindre celles-ci et d'attendre la réaction de l'Etat nouvellement indépendant.

16. Pour ces raisons, le Rapporteur spécial juge que le mieux consiste à maintenir pour l'essentiel l'article 18 sous sa forme actuelle mais en prévoyant un délai raisonnable à l'article 12 et éventuellement aussi à l'article 13. A cet égard, il appelle l'attention de la Commission sur les observations du Gouvernement néerlandais, qui est partisan d'un délai à la fois précis et bref (A/CN.4/275/Add.1, par. 14). En fait, le délai d'un an qu'il a proposé est le plus court qui ait été avancé jusqu'ici.

17. Le Gouvernement suédois a proposé de supprimer l'alinéa *c* du paragraphe 3. Le Rapporteur spécial est d'avis que cette proposition doit être rejetée. Comme il l'a expliqué dans son rapport (A/CN.4/278/Add.3, par. 317), le droit d'option accordé à l'Etat nouvellement indépendant par cet alinéa est raisonnable et il n'y a pas de raison de le supprimer. D'ailleurs, le projet d'articles ne doit pas être considéré comme s'appliquant dans le vide mais dans le contexte des relations diplomatiques

normales. Ce droit d'option sera en général commode pour tous les intéressés.

18. En ce qui concerne la suggestion du Gouvernement du Royaume-Uni relative à l'alinéa *b* du paragraphe 2, le Rapporteur spécial croit qu'elle procède de quelque malentendu quant à l'objet de cet alinéa, comme il l'a expliqué dans son rapport (*ibid.*, par. 318). L'alinéa *b* doit limiter le droit d'option de l'Etat nouvellement indépendant en raison des dispositions relatives aux traités multilatéraux « restreints » prévues au paragraphe 3 de l'article 12. Quant aux traités multilatéraux dits « généraux », il est inutile d'énoncer le fait évident que la date peut être modifiée par voie d'accord entre toutes les parties au traité.

19. M. OUCHAKOV tient à attirer l'attention sur une contradiction entre l'article 17 et l'article 18 ainsi que sur une contradiction interne de l'article 18.

20. Le paragraphe 1 *a* de l'article 18 dispose qu'un Etat nouvellement indépendant sera « considéré comme étant partie » au traité au moment de la « réception de la notification [de succession] par le depositaire ». Le paragraphe 3 *c* de l'article 17 précise toutefois que la notification, si elle est transmise à un depositaire, ne sera considérée comme ayant été reçue par l'Etat auquel elle est destinée « qu'à partir du moment où cet Etat en aura été informé par le depositaire ». Il faut supprimer la contradiction évidente entre ces deux dispositions.

21. La contradiction interne de l'article 18 est bien plus grave. Le paragraphe 1 *a* dispose que l'Etat nouvellement indépendant sera « considéré comme étant partie » au traité au moment de la « réception de la notification [de succession] par le depositaire ». En d'autres termes, le traité est en vigueur à l'égard de cet Etat à partir de la date de la réception de la notification par le depositaire. Le paragraphe 2, au contraire, dispose que le traité est « considéré comme étant en vigueur » à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant « à partir de la date de la succession d'Etats ». Ainsi, aux termes du paragraphe 2, l'Etat nouvellement indépendant est partie à compter de la date de la succession et non pas à compter de la date spécifiée au paragraphe 1 *a*. Il est indispensable d'éliminer aussi cette contradiction.

22. M. Ago considère que l'article 18 soulève des difficultés presque insurmontables. Abstraction faite de la contradiction éventuelle entre le paragraphe 1 de l'article 18 et l'article 17, il est à noter que le paragraphe 2 de l'article 18 reflète le souci d'assurer la continuité des traités dans la succession. La succession, si elle était réellement telle, devrait être automatique, mais, dans le système du projet, on la fait dépendre d'une déclaration de volonté de l'Etat nouvellement indépendant, ce qui se justifie pour plusieurs raisons. En l'absence de notification de succession de sa part, les traités en question sont considérés comme n'étant plus en vigueur. En cas de notification de succession, ils sont considérés, dans la disposition examinée, comme étant en vigueur à partir de la date de la succession. Il importe cependant de tenir compte des autres Etats en cause.

23. En matière de responsabilité étatique pour fait internationalement illicite, l'Etat nouvellement indépendant qui adopterait, après la date de la succession, un comportement contraire aux dispositions d'un certain traité,

n'aurait pas à craindre de voir sa responsabilité internationale engagée; il lui suffirait de ne pas faire de notification de succession pour ce traité. Quant aux autres Etats parties à ce traité qui adopteraient un comportement semblable, leur responsabilité internationale ne serait pas engagée tant qu'aucune notification de succession n'aurait été faite, mais ils pourraient être rendus rétrospectivement responsables de faits internationalement illicites aussitôt après le dépôt de cette notification.

24. Le Rapporteur spécial a essayé de remédier à cette situation inacceptable en proposant d'introduire un délai raisonnable pour le dépôt de la notification. De l'avis de M. Ago, cette solution mettrait malgré tout en péril le principe de l'égalité des Etats. Mieux vaudrait considérer que l'application des traités est suspendue pendant la période transitoire.

25. M. YASSEEN souligne la complexité du droit intertemporel. L'article 18 est essentiellement motivé par le souci de sauvegarder les intérêts des Etats nouvellement indépendants. Il est juste qu'un Etat de cette catégorie jouisse d'une certaine liberté dans le choix du moment qui convient pour une notification de succession. En même temps, il ne faut pas négliger les difficultés en présence desquelles peuvent se trouver les autres Etats.

26. La solution suggérée par le Rapporteur spécial n'est guère acceptable car elle obligerait les Etats nouvellement indépendants à prendre position dans un délai déterminé, ce qui constituerait une limitation quelquefois injustifiée à leur liberté. Il serait préférable de prévoir, comme date d'entrée en vigueur du traité, soit le moment de la notification de succession au dépositaire ou aux autres Etats, soit toute autre date convenue par les Etats intéressés.

27. M. KEARNEY dit que la question intertemporelle soulève toujours des difficultés graves. L'article 18 est fort complexe, notamment en raison de son interdépendance avec d'autres articles.

28. La proposition fondamentale qui y est énoncée est juste : la notification de succession est l'affirmation d'un lien préexistant, si bien qu'il est logique de considérer le traité comme étant en vigueur à partir de la date de la succession. Cependant, alors qu'il convient d'accepter cette conséquence logique d'une succession d'Etats, on aurait tort de méconnaître les effets pratiques de la période d'incertitude qu'instaure une succession et qui dure tant que l'Etat nouvellement indépendant n'a pas fait sa notification.

29. Dans la pratique peu de problèmes graves semblent s'être posés, encore qu'on puisse citer quelques exemples tirés de l'application de traités d'extradition et de conventions fiscales. Ce qui explique peut-être que ces cas soient en fait si rares est que les dispositions conventionnelles sont souvent incorporées dans le droit interne du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et qu'elles demeurent donc en vigueur pendant la période transitoire. Bien que les documents qui lui permettraient de se faire une juste opinion n'existent pas en nombre suffisant, la Commission doit avoir présentes à l'esprit certaines situations qui menacent gravement les droits des particuliers, situations qui peuvent se présenter en droit privé et que des traités multilatéraux peuvent affecter. On ne tiendra pas suffisamment compte de ces situations si l'on se borne

à exiger de l'Etat nouvellement indépendant qu'il agisse dans un délai raisonnable. Une telle disposition ne ferait qu'introduire un nouvel élément d'incertitude en raison de la difficulté d'interpréter le mot « raisonnable ».

30. M. Kearney propose donc d'aborder le problème d'un point de vue différent, en insérant dans l'article une disposition ainsi conçue : « Le traité sera considéré comme étant en vigueur à partir de la date de la notification de succession à l'égard des cas particuliers ou des situations particulières qui, d'après le droit interne de toute partie ou de l'Etat successeur, ont été réglés dans la présomption que le traité n'était pas en vigueur. »

31. Grâce à une disposition de ce genre, un jugement rendu par un tribunal national au cours de la période transitoire ne sera pas affecté par une notification de succession ultérieure, nonobstant l'effet rétroactif de l'article 18. La même disposition serait applicable à toutes les décisions de caractère financier ou économique, par exemple les décisions en matière fiscale, qui se fondent sur la présomption que le traité n'était pas en vigueur. On provoquerait une confusion extraordinaire si ces décisions et ces jugements pouvaient se trouver remis en cause à la suite d'une notification de succession faite plusieurs années plus tard.

32. M. ELIAS dit que le Rapporteur spécial a eu raison de proposer de laisser l'article 18 inchangé pour l'essentiel. Il n'appuie toutefois pas la proposition du Rapporteur spécial de modifier non seulement l'article 12, mais aussi l'article 13 afin d'assigner une limite au délai dans lequel doit intervenir une notification de succession (A/CN.4/278/Add.3, par. 319). C'est avec beaucoup d'hésitation que M. Elias a accepté, au cours de l'examen de l'article 12, que le Comité de rédaction étudie une telle possibilité; la proposition de l'étendre à l'article 13 exige un plus ample examen, non seulement par le Comité de rédaction, mais par la Commission elle-même. De toute manière, comme plusieurs autres orateurs l'ont souligné, ce n'est pas d'une disposition de ce genre, prévoyant un délai « raisonnable », qu'il faut attendre le règlement, définitif ou satisfaisant, de la difficile question intertemporelle.

33. En ce qui concerne la contradiction apparente entre le paragraphe 3 *c* de l'article 17 et le paragraphe 1 *a* de l'article 18, M. Elias relève que les termes de la dernière disposition sont la suite logique de ceux de l'alinéa *b* de l'article 78 de la Convention de Vienne sur le droit des traités². Il ne pense pas qu'il y ait vraiment de contradiction, mais le Comité de rédaction pourra étudier la question.

34. M. Elias pense comme le Rapporteur spécial que la suggestion du Royaume-Uni relative au paragraphe 2 *b* de l'article 18 procède de quelque interprétation erronée de la disposition en cause et ne doit pas être retenue. Il convient également avec le Rapporteur spécial que la proposition de la Suède tendant à supprimer l'alinéa *c* du paragraphe 2 doit être rejetée.

35. Pour terminer, M. Elias se prononce en faveur de l'adoption de l'article 18 sous réserve des améliorations

² Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 322.

que le Comité de rédaction pourrait apporter à son libellé et étant entendu qu'aucune disposition prévoyant un délai n'y figurera; cette question doit être étudiée à propos du seul article 12.

36. M. MARTÍNEZ MORENO constate que la proposition tendant à instituer un délai déterminé pour tenter de remédier aux difficultés inhérentes à l'article 18 n'a pas recueilli l'appui général encore que la proposition tendant à instituer un « délai raisonnable », qui permettrait pour le moins de réduire quelque peu ces difficultés, semble rallier de nombreux suffrages. Il sera sans aucun doute extrêmement difficile de trouver une solution d'ensemble mais, dans l'intérêt de l'équité, il faut pallier aux difficultés que les autres Etats parties à un traité multilatéral peuvent rencontrer lorsque l'Etat nouvellement indépendant tarde à notifier sa succession.

37. C'est pourquoi M. Martínez Moreno suggère que les autres Etats parties soient dégagés de toute responsabilité internationale en cas de non-application d'un traité dont ils étaient convaincus qu'il n'était pas en vigueur, mais qui a pris effet ultérieurement à titre rétroactif, à la suite de la notification de succession.

38. Les appréhensions exprimées par M. Ouchakov sont fondées. Les dispositions des paragraphes 1 et 2 de l'article 18 paraissent nettement contradictoires, à moins que le paragraphe 1 ne soit censé se référer à la date et non aux effets de la notification, auquel cas il devrait figurer dans l'article 17.

39. M. QUENTIN-BAXTER dit que, puisque la Commission s'efforce de produire des textes qui seront acceptables pour tous les Etats et non pas simplement pour une majorité d'entre eux, il faudra qu'elle tienne compte de ce qui est traditionnellement l'attitude même de minorités d'Etats. Ainsi, le principe de la continuité des obligations ou de la succession est de tradition dans le Pacifique sud. L'idée de fixer un délai raisonnable ne serait jamais venue aux Etats de cette région; ils auraient pensé, en effet, qu'une solution juridique pourrait être trouvée. Dans la grande majorité des cas, lorsqu'une telle solution a été trouvée, l'autre Etat ou les autres Etats intéressés y ont volontiers souscrit. Il n'a pas été jugé nécessaire de fixer un délai et le faire irait même à l'encontre de cette tradition.

40. M. Quentin-Baxter appuie sans réserves le principe de la « table rase », principe de base adopté par la Commission, parce qu'il est fondamentalement conforme à la pratique mondiale. Le projet d'articles consacre à juste titre à la fois le principe de la continuité de la succession et celui de la liberté de choix du nouvel Etat. La notion de succession est tout aussi importante pour ceux qui appuient le principe de la « table rase » que pour les autres; son utilité tient à ce qu'elle est mondialement acceptée dans les traités normatifs et autres traités de caractère général.

41. Comme l'a dit M. Kearney, bien que les traités cessent théoriquement de produire leurs effets à l'égard des nouveaux Etats, ceux-ci héritent d'une structure juridique interne qui, en général, donne effet à nombre des obligations internationales par lesquelles ils étaient liés avant de devenir des Etats. S'ils ont une opinion bien arrêtée à l'égard de ces obligations, ils modifieront leur

législation en vue de s'en décharger mais, dans la grande majorité des cas, ils continueront d'utiliser la structure juridique telle qu'ils en ont hérité et à la compléter.

42. Dans les articles précédents, les notions de succession et de choix s'appliquent parfois simultanément. Par exemple, dans le cas des réserves, la plupart des membres de la Commission ont exprimé l'avis qu'il y avait lieu de présumer que l'Etat successeur héritait à la fois des réserves de son prédécesseur et de la participation aux traités mais qu'il devait en même temps être libre de renoncer à ces réserves ou d'en formuler de nouvelles à leur place. Ils n'ont pas estimé que, si la notion de choix était introduite, celle de succession devait être abandonnée — c'est-à-dire que, si un Etat était autorisé à formuler de nouvelles réserves, il fallait présumer qu'il n'avait pas hérité des réserves de son prédécesseur.

43. La situation que prévoit l'article 18 est à peu près la même : il autorise un nouvel Etat à faire une notification, dont l'effet est de consacrer la succession et, partant, la continuité, ou bien à spécifier que sa notification prendra effet à compter du moment où elle sera reçue. L'Etat nouvellement indépendant choisira souvent ce dernier parti parce qu'il sait que, dans l'intervalle, il ne s'est pas conformé aux dispositions du traité, peut-être pour des raisons internes. Toutefois, dans la plupart des cas, nul ne cherchera à contester à un nouvel Etat le droit de se considérer comme partie à une convention internationale, même si sa pratique n'a pas toujours été conforme aux normes fixées par la convention.

44. Quoi qu'il en soit, la Commission ne peut pas ne tenir aucun compte des problèmes pratiques que l'incertitude crée pour les autres Etats parties à un traité, en particulier lorsque des droits privés sont en jeu ou que des décisions de tribunaux se fondent sur la supposition que le traité n'est pas en vigueur. Un tribunal ne peut surseoir à statuer au motif qu'il ne peut savoir avec certitude si un traité est en vigueur ou non. Il faut qu'il présume que le traité n'est pas en vigueur sauf s'il y a eu une notification en sens contraire enregistrée par la législation interne. Il faudrait donc que la Commission modifie la disposition relative à la notification. M. Quentin-Baxter serait porté à partager l'opinion de ceux qui estiment qu'il n'est pas possible de résoudre le problème en se bornant à recourir à la notion de ce qui est raisonnable ou en imposant un délai d'application générale. Cela ne serait pas conforme à la tradition de bien des Etats.

45. Pour des raisons pratiques, la Commission devrait s'efforcer de prévoir deux sortes de situations. La première est le cas dans lequel la pratique d'un nouvel Etat est manifestement incompatible avec l'idée qu'il se considère comme successeur au traité et qu'il l'a maintenu en vigueur à partir de la date de la succession. Si un traité multilatéral prend appui sur une législation interne dans chaque Etat qui y est partie et si le nouvel Etat abroge cette législation et continue pendant quelque temps à ne pas donner effet au traité, les autres Etats qui respectent les obligations découlant du traité dans leur propre législation interne considéreront normalement que, par sa conduite, le nouvel Etat montre qu'il ne considère pas le traité comme étant en vigueur à son égard pour le moment.

46. Deuxièmement, il y a le cas dans lequel le nouvel Etat n'est pas à même de décider s'il veut ou non succéder

au traité et surseoit à sa notification de succession. Les autres Etats parties au traité pourraient alors être autorisés à prendre l'initiative de demander au nouvel Etat de déclarer sa position à l'égard du traité. Si le nouvel Etat n'est toujours pas en mesure de le faire, sa succession serait considérée comme prenant effet à compter de la date de la notification, qui n'aurait pas d'effet rétroactif.

47. Peut-être la Commission pourrait-elle envisager de modifier l'article 18 dans le sens que vient de suggérer M. Quentin-Baxter. Le nouvel Etat serait alors libre de décider si sa notification ne doit prendre effet qu'à compter de la date à laquelle elle est faite ou à compter d'une date antérieure, tandis que les autres Etats parties au traité seraient habilités à s'opposer à l'effet rétroactif de la notification dans les cas qu'il a mentionnés. Il y aurait lieu de prévoir des solutions pour les cas difficiles. Les Etats tiers auront à accepter, et devront le faire, une très forte dose d'inégalité pour que les présents articles puissent entrer en vigueur, mais M. Quentin-Baxter estime que leur tolérance est à bout pour ce qui est de la notification de succession.

48. M. TSURUOKA partage le désir de la Commission d'établir un juste équilibre entre les intérêts de l'Etat nouvellement indépendant et ceux des autres Etats parties à un traité. Pour ce qui est de la notion de « délai raisonnable », M. Tsuruoka rappelle qu'il est en faveur d'un délai déterminé, comme il l'a déclaré à propos des articles 12 et 13.

49. En ce qui concerne le paragraphe 2 *c* de l'article 18, qui vise l'hypothèse où la notification de succession spécifie, comme date d'entrée en vigueur du traité, une date ultérieure à la date de succession, M. Tsuruoka suggère de rédiger cette disposition en s'inspirant du paragraphe 2 de l'article 19. Une telle rédaction ne couvrirait certes pas tous les cas possibles mais atténuerait sans doute les difficultés qui pourraient survenir dans la période transitoire.

50. M. OUCHAKOV met en parallèle l'article à l'examen et l'article 22 relatif à l'application provisoire des traités multilatéraux. Selon l'article 22, l'application provisoire d'un traité multilatéral entre l'Etat successeur et un autre Etat partie à ce traité nécessite une notification de l'Etat successeur et le consentement de l'autre Etat partie, alors que ce consentement n'est pas nécessaire pour l'application rétroactive dans le cas de l'article 18. En outre, que l'Etat nouvellement indépendant applique ou non provisoirement un traité multilatéral, sa situation est finalement la même dès l'instant où il notifie sa succession; en effet, la rétroactivité prévue au paragraphe 2 de l'article 18 peut jouer lorsque le traité a été appliqué provisoirement conformément à l'article 22. Dans ce cas, la rétroactivité de fait se change en une rétroactivité de droit.

51. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit que l'impression qu'il retire du débat est que la Commission devrait considérer que l'article 18 se fonde sur le principe de continuité, sans trop insister sur le principe de rétroactivité. Cela permettrait de situer plus facilement l'article dans le contexte de la succession d'Etats et rappellerait la raison qui explique que le paragraphe 2 puisse avoir un effet rétroactif. Rien dans les observations des gouvernements n'est de nature à décourager la Commission

d'adopter la doctrine de la continuité telle qu'elle s'exprime à l'article 18.

52. Le problème le plus délicat que pose l'article est la difficulté que l'incertitude sur la succession pourrait créer pour les autres parties à un traité multilatéral, en particulier dans ce que l'on a appelé le « domaine du droit privé ». M. Ouchakov a suggéré que l'effet rétroactif prévu au paragraphe 2 de l'article 18 soit limité aux cas dans lesquels un traité multilatéral a été provisoirement appliqué en vertu de l'article 22. Suivant un même raisonnement, M. Ago et M. Martínez Moreno ont suggéré de limiter la responsabilité des autres Etats parties au traité jusqu'à ce que l'Etat nouvellement indépendant ait notifié sa succession. La seule objection directe à l'effet rétroactif prévu au paragraphe 2 a été soulevée par M. Yasseen, qui s'est déclaré partisan de rendre le traité opérant à compter de la date de la notification de succession.

53. Il a aussi été suggéré de fixer un délai à la notification sous une forme quelconque. La majorité des membres de la Commission ne sont nettement pas en faveur d'un délai préfix mais l'obligation de procéder à la notification dans un délai raisonnable conformément aux dispositions des articles 12 et 13 pourrait faciliter les choses.

54. D'une façon générale, le paragraphe 2 a été peu critiqué dans les observations très détaillées reçues des gouvernements ou exprimées à la Sixième Commission et la tendance est de considérer que les difficultés qui pourraient être créées pour les autres parties à un traité pourraient être évitées si un délai était prévu sous une forme ou sous une autre.

55. La solution proposée par M. Quentin-Baxter pour les cas dans lesquels le comportement de l'Etat nouvellement indépendant est manifestement incompatible avec le maintien en vigueur du traité est séduisante en principe mais il serait très difficile de l'incorporer dans l'article 18. M. Quentin-Baxter a suggéré aussi qu'une notification de succession indûment différée ne devrait pas avoir d'effet rétroactif. Une forme quelconque de délai de caractère général semble préférable à de telles demi-mesures.

56. Le PRÉSIDENT, parlant en qualité de membre de la Commission, est d'avis que la contradiction entre les paragraphes 1 et 2 de l'article 18, qu'a signalée M. Ouchakov, n'est qu'apparente. Toutefois, il reconnaît qu'au paragraphe 3 de l'article 17, l'alinéa *c*, qui est inspiré de l'article 78 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, a un autre caractère que les alinéas *a* et *b*. Peut-être serait-il donc plus clair de ne pas incorporer l'alinéa *c* dans le paragraphe 3 mais d'en faire un paragraphe 4 distinct.

57. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) pense que M. Elias a donné une réponse satisfaisante à la question posée par M. Ouchakov au sujet du paragraphe 3 *c* de l'article 17. La contradiction entre les paragraphes 1 et 2 de l'article 18 est certainement plus apparente que réelle. L'idée qu'un Etat peut devenir partie à un traité qui pourrait avoir des effets rétroactifs est inhérente à l'article 28 de la Convention de Vienne sur le droit des traités; en effet, la disposition qui prévoit qu'un traité ne doit pas avoir d'effet rétroactif « à moins qu'une intention différente ne ressorte du traité » implique qu'un

traité pourrait avoir un effet rétroactif s'il le prévoit. L'article 18 traite précisément du genre de situation qui est implicitement envisagée dans l'article 28 de la Convention de Vienne.

58. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer l'article 18 au Comité de rédaction pour plus ample examen.

*Il en est ainsi décidé*³.

La séance est levée à 12 h 25.

³ Pour la suite du débat, voir 1293^e séance, par. 34.

1274^e SÉANCE

Lundi 10 juin 1974, à 15 h 10

Président : M. Endre USTOR

puis : M. José SETTE CÂMARA

Présents : M. Ago, M. Bilge, M. Calle y Calle, M. El-Erian, M. Hambro, M. Kearney, M. Martínez Moreno, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Šahović, M. Tabibi, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Yasseen.

Question des traités conclus entre Etats et organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales

(A/CN.4/277 ; A/CN.4/279)

[Point 7 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la 1260^e séance)

OBSERVATIONS LIMINAIRES DU RAPPORTEUR SPÉCIAL

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter son troisième rapport sur les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales (A/CN.4/279) et l'article premier de son projet.

2. M. REUTER (Rapporteur spécial) commence par attirer l'attention sur la bibliographie que le Secrétariat a établie sur le sujet à l'étude (A/CN.4/277) et qui contient un intéressant choix d'ouvrages.

3. Le projet d'articles qui figure dans le troisième rapport tente d'étendre et d'adapter la Convention de Vienne sur le droit des traités¹ au domaine particulier des accords conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. Des tentatives analogues faites dans d'autres domaines qui se rattachent également à la Convention de Vienne, ceux de la succession d'Etats en matière de traités et de la

clause de la nation la plus favorisée, sont déjà bien avancées, et il est temps que le sujet à l'étude prenne à son tour la forme d'un projet d'articles.

4. En rédigeant ce projet, le Rapporteur spécial a suivi de très près la Convention de Vienne sur le droit des traités dont il a conservé l'ordre et la numérotation des articles. Certes, certaines dispositions de cette convention, comme l'article 5, ne peuvent pas avoir d'équivalents dans le projet et le numéro qu'elles portent a été sauté. Pour d'autres, comme l'article 2, il n'a pas été possible de reprendre systématiquement tous les paragraphes ou alinéas dont elles se composent. En revanche, il faudra peut-être introduire dans le projet des articles ne figurant pas dans la Convention de Vienne, et qui seront alors des articles *bis*, *ter* ou *quater*, pour ne pas rompre la correspondance numérique entre les deux séries d'articles pendant toute la phase des travaux de la Commission.

5. Dans son troisième rapport, le Rapporteur spécial a réduit au minimum les commentaires aux articles, compte tenu des observations faites en ce sens à la Sixième Commission, lors de la vingt-huitième session de l'Assemblée générale.

6. Le projet à l'examen est très différent de ceux que la Commission a coutume d'étudier. Dans le cas présent, en effet, le Rapporteur spécial ne doit s'écarter de la Convention de Vienne qu'en cas de nécessité. Etant donné ce cadre rigide, il doit même faire abstraction de toute évolution de la pensée qui aurait pu se faire jour depuis que la Convention de Vienne a été adoptée, en 1969. L'élaboration du projet d'articles apparaît donc plutôt comme une œuvre de rédaction; la plupart des dix dispositions proposées ne devraient pas susciter de longues discussions de principe. Six d'entre elles soulèvent des questions de rédaction, trois des questions de principe relativement simples et une seule, l'article 6, une importante question de principe.

7. Le fait que les membres de la Commission n'ont pas remis au Rapporteur spécial des notes écrites sur son projet, comme celui-ci en avait exprimé le désir, ne signifie assurément pas qu'ils l'approuvent entièrement.

ARTICLE PREMIER

8. Présentant l'article premier, le Rapporteur spécial indique qu'il propose de le libeller comme suit :

Article premier

Portée des présents articles

Les présents articles s'appliquent aux traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre deux ou plusieurs organisations internationales. L'article 3 c de la Convention de Vienne sur le droit des traités ne s'applique pas à de tels traités.

9. La première phrase de ce texte correspond à l'article premier de la Convention de Vienne; la seconde n'a été ajoutée qu'avec des hésitations.

10. Le terme « traité » a été préféré au terme « accord » afin de respecter l'esprit de la Convention de Vienne. Dans cet instrument, le terme « accord » a un sens très large puisqu'il désigne tout acte conventionnel régi par le droit international, quelle que soit sa forme et quelles qu'en soient les parties, le terme « traité » étant réservé

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.