PROJET D'ARTICLES SUR LA SUCCESSION D'ETATS EN MATIERE DE TRAITES ET COMMENTAIRES

1974

Texte adopté par la Commission à sa vingt-sixième session, en 1974, et soumis à l'Assemblée générale dans le cadre de son rapport sur les travaux de ladite session. Le rapport, qui contient également des commentaires sur le projet d'articles, est reproduit dans l'*Annuaire de la Commission du droit international, 1974*, vol. II(1).

Copyright © Nations Unies
2005

compte tenu de la nature des dispositions du projet d'articles. En effet, les articles du projet fixent à plusieurs reprises des critères que la CDI considère justes en principe, mais dont l'application risque de donner lieu à des difficultés. Quelques membres de la Commission ont été d'avis que le projet ne devrait pas être soumis à l'Assemblée générale et aux gouvernements sans qu'il y soit ajouté des dispositions satisfaisantes pour le règlement des différends. En conséquence, un membre de la Commission a soumis une proposition de projet d'article sur le règlement des différends, qui comprend un bref article, à inclure dans une éventuelle convention, et une annexe prévoyant la procédure de conciliation à suivre dans toute affaire concernant l'interprétation ou l'application des articles qui ne serait pas réglée par voie de négociation. Les dispositions s'inspirent de l'article 66 de la Convention de Vienne, et l'annexe proposée est identique à l'annexe de cette convention.

80. Quelques membres de la Commission étaient partisans d'inclure le projet d'article proposé dans le présent projet. Plusieurs étaient prêts à admettre qu'il serait en effet indiqué, dans une convention complétant la Convention de Vienne, de prévoir une procédure de règlement des différends qui soit fondée sur les dispositions de cette convention. Mais le sentiment général a été que la session était trop avancée pour que la CDI puisse examiner la question à fond et que, tout bien pesé, elle ne devait pas pousser les choses plus loin sans en référer à l'Assemblée générale.

81. La Commission est disposée, si l'Assemblée générale le souhaite, à examiner la question du règlement des différends aux fins des présents articles à sa vingt-septième session et à préparer un rapport à l'intention de l'Assemblée générale de façon qu'il soit à la disposition des gouvernements si les articles devaient être élaborés – et au moment où ils le seraient – par une conférence ou par l'Assemblée générale en vue d'être inclus dans une convention.

82. Compte tenu des considérations qui précèdent, la CDI a agencé les articles du projet de la façon suivante :

Première partie : dispositions générales (articles 1 à 13);
Deuxième partie : succession concernant une partie de territoire (article 14);
Troisième partie : Etats nouvellement indépendants (articles 15 à 29);
Quatrième partie : unification et séparation d'Etats (articles 30 à 37);
Cinquième partie : dispositions diverses (articles 38 et 39).

83. Les travaux de la CDI sur la succession d'Etats en matière de traités tiennent à la fois de la codification et du développement progressif du droit international au sens qui est donné à ces expressions dans l'article 15 du statut de la Commission. Les articles qu'elle a élaborés contiennent des éléments de développement progressif aussi bien que de codification du droit et, comme dans le cas de plusieurs projets antérieurs, il est difficile de dire de quelle catégorie relève chaque disposition.

B. – Recommandation de la Commission

84. A sa 1301e séance, le 26 juillet 1974, la Commission a décidé, conformément à l'article 23 de son statut, de recommander à l'Assemblée générale d'inviter les Etats Membres à présenter par écrit leurs observations et commentaires concernant son projet final d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités et de réunir une conférence de plénipotentiaires en vue d'étudier le projet d'articles et de conclure une convention sur la question.

C. – Résolution adoptée par la Commission

85. A sa 1301e séance, le 26 juillet 1974, la Commission a adopté par acclamation la résolution suivante :

La Commission du droit international,

Ayant adopté le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités,

Tient à exprimer au Rapporteur spécial, sir Francis Vallat, sa profonde appréciation pour la contribution exceptionnelle qu'il a apportée à l'élaboration du sujet par son travail savant et sa vaste expérience, qui ont permis à la Commission de mener à bien ses travaux concernant le projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités.

D. – Projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités

PREMIÈRE PARTIE

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

Article premier[59]. – *Portée des présents articles*

Les présents articles s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en matière de traités entre Etats.

[59] Article 1er du projet de 1972 (*Annuaire... 1972*, vol. II, p. 248, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, C).

(Suite de la note 58.)

« Dans les soixante jours qui suivent la dernière nomination, les quatre conciliateurs en nomment un cinquième, choisi sur la liste, qui sera président.

« Si la nomination du président ou de l'un quelconque des autres conciliateurs n'intervient pas dans le délai prescrit ci-dessus pour cette nomination, elle sera faite par le Secrétaire général dans les soixante jours qui suivent l'expiration de ce délai. Le Secrétaire général peut désigner comme président soit l'une des personnes inscrites sur la liste, soit un des membres de la Commission du droit international. L'un quelconque des délais dans lesquels les nominations doivent être faites peut être prorogé par accord des parties au différend.

« Toute vacance doit être remplie de la façon spécifiée pour la nomination initiale.

« 3. La Commission de conciliation arrête elle-même sa procédure. La Commission, avec le consentement des parties au différend, peut inviter toute partie au traité à lui soumettre ses vues oralement ou par écrit. Les décisions et les recommandations de la Commission sont adoptées à la majorité des voix de ses cinq membres.

« 4. La Commission peut signaler à l'attention des parties au différend toute mesure susceptible de faciliter un règlement amiable.

« 5. La Commission entend les parties, examine les prétentions et les objections, et fait des propositions aux parties en vue de les aider à parvenir à un règlement amiable du différend.

« 6. La Commission fait rapport dans les douze mois qui suivent sa constitution. Son rapport est déposé auprès du Secrétaire général et communiqué aux parties au différend. Le rapport de la Commission, y compris toutes conclusions y figurant sur les faits ou sur les points de droit, ne lie pas les parties et n'est rien de plus que l'énoncé de recommandations soumises à l'examen des parties en vue de faciliter un règlement amiable du différend.

« 7. Le Secrétaire général fournit à la Commission l'assistance et les facilités dont elle peut avoir besoin. Les dépenses de la Commission sont supportées par l'Organisation des Nations Unies. »

Commentaire [60]

1) Le présent article correspond à l'article 1er de la Convention de Vienne[61]. Il a pour objet de limiter la portée des présents articles à deux égards importants.

2) Premièrement, il donne effet à la décision de la Commission selon laquelle la portée des présents articles, comme celle de la Convention de Vienne elle-même, devrait être restreinte aux matières concernant les traités conclus entre Etats[62]. Il souligne donc que les dispositions qui suivent sont destinées à s'appliquer uniquement aux « effets de la succession d'Etats en matière de traités *entre Etats* * ». Cette limitation est également formulée à l'alinéa *a* du paragraphe 1 de l'article 2, qui attribue au mot « traité » la même signification que dans la Convention de Vienne, où le sens de ce terme est expressément limité à un « accord international conclu [...] entre Etats ».

3) Il s'ensuit que les présents articles n'ont pas été rédigés pour s'appliquer aux effets de la succession d'Etats en matière de traités auxquels sont parties d'autres sujets du droit international, en particulier des organisations internationales. La Commission a reconnu cependant que les principes qu'ils contiennent peuvent dans une certaine mesure être également applicables à l'égard de traités auxquels d'autres sujets du droit international sont parties. Aussi a-t-elle inscrit à l'article 3 une réserve générale sur ce point, analogue à celle de l'article 3 de la Convention de Vienne.

4) Deuxièmement, l'article 1er donne effet à la décision de la Commission selon laquelle les présents articles doivent être limités aux effets de la succession d'*Etats* en matière de traité[63]. Par l'emploi de l'expression « succession d'*Etats* * », l'article a pour objet d'exclure du champ d'application des présents articles à la fois « la succession de gouvernements » et « la succession d'autres sujets du droit international », notamment des organisations internationales. Cette restriction de la portée des articles est également formulée à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 2, qui stipule que l'expression « succession d'Etats » désigne, aux fins du présent projet, « la substitution *d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire* * ».

Article 2[64]. – *Expressions employées*

1. Aux fins des présents articles :

***a*) l'expression « traité » s'entend d'un accord international conclu par écrit entre Etats et régi par le droit international, qu'il soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes, et quelle que soit sa dénomination particulière;**

***b*) l'expression « succession d'Etats » s'entend de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire;**

***c*) l'expression « Etat prédécesseur » s'entend de l'Etat auquel un autre Etat s'est substitué à l'occasion d'une succession d'Etats;**

***d*) l'expression « Etat successeur » s'entend de l'Etat qui s'est substitué à un autre Etat à l'occasion d'une succession d'Etats;**

***e*) l'expression « date de la succession d'Etats » s'entend de la date à laquelle l'Etat successeur s'est substitué à l'Etat prédécesseur dans la responsabilité des relations internationales du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats;**

***f*) l'expression « Etat nouvellement indépendant » s'entend d'un Etat successeur dont le territoire, immédiatement avant la date de la succession d'Etats, était un territoire dépendant dont l'Etat prédécesseur avait la responsabilité des relations internationales;**

***g*) l'expression « notification de succession » s'entend, par rapport à un traité multilatéral, d'une notification, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat successeur, exprimant le consentement de cet Etat à être considéré comme étant lié par le traité;**

***h*) l'expression « pleins pouvoirs » s'entend, par rapport à une notification de succession ou à une notification visée à l'article 37, d'un document émanant de l'autorité compétente d'un Etat et désignant une ou plusieurs personnes pour représenter l'Etat en vue de communiquer la notification de succession ou la notification, selon le cas;**

***i*) les expressions « ratification », « acceptation » et « approbation » s'entendent, selon le cas, de l'acte international ainsi dénommé par lequel un Etat établit sur le plan international son consentement à être lié par un traité;**

***j*) l'expression « réserve » s'entend d'une déclaration unilatérale, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat quand il signe, ratifie, accepte ou approuve un traité ou y adhère, ou quand il fait une notification de succession à un traité, par laquelle il vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat;**

***k*) l'expression « Etat contractant » s'entend d'un Etat qui a consenti à être lié par le traité, que le traité soit entré en vigueur ou non;**

***l*) l'expression « partie » s'entend d'un Etat qui a consenti à être lié par le traité et à l'égard duquel le traité est en vigueur;**

***m*) l'expression « autre Etat partie » s'entend, par rapport à un Etat successeur, d'une partie, autre que l'Etat prédécesseur, à un traité en vigueur à la date d'une succession d'Etats à l'égard du territoire auquel se rapporte cette succession d'Etats;**

---

[60] Pour éviter de compliquer inutilement les commentaires, il n'y est pas fait mention des modifications de forme mineures apportées au texte des articles du projet de 1972.

[61] Pour le texte de la Convention de Vienne sur le droit des traités [ci-après dénommée « Convention de Vienne »], voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente: F.70.V.5), p. 309.

[62] Voir ci-dessus par. 67 à 69.

[63] Voir ci-dessus par. 65 et 66.

[64] Article 2 du projet de 1972.

***n*) l'expression « organisation internationale » s'entend d'une organisation intergouvernementale.**

2. Les dispositions du paragraphe 1 concernant les expressions employées dans les présents articles ne préjudicient pas à l'emploi de ces expressions ni au sens qui peut leur être donné dans le droit interne des Etats.

Commentaire

1) Cet article, comme son titre et les premiers mots du paragraphe 1 l'indiquent, a simplement pour objet de préciser le sens dans lequel les expressions visées sont employées dans le projet d'articles.

2) L'*alinéa* a *du paragraphe 1* reprend la définition du terme « traité » qui est donnée au paragraphe 1, alinéa *a*, de l'article 2 de la Convention de Vienne. Il est le résultat des conclusions générales auxquelles la Commission est parvenue au sujet du champ d'application du projet d'articles et de sa relation avec la Convention de Vienne[65]. Comme dans cette convention, le mot « traité » est donc employé d'un bout à l'autre du projet en tant que terme général s'appliquant à toutes les formes d'accords internationaux conclus par écrit entre Etats et régis par le droit international, que l'accord soit consigné dans un instrument unique ou dans deux ou plusieurs instruments connexes et quelle que soit sa dénomination particulière.

3) L'*alinéa* b *du paragraphe 1*, qui définit le sens dans lequel l'expression « succession d'Etats » est employée dans le projet d'articles, est d'une importance capitale pour toute la structure du projet. Cette définition correspond à la notion de « succession d'Etats » qui s'est dégagée de l'étude faite par la Commission sur la question. En conséquence, cette expression est employée pour désigner uniquement *le fait de la substitution* d'un Etat à un autre dans la responsabilité des relations internationales du territoire, abstraction faite de toute idée de succession à des droits ou obligations à l'occasion de cet événement. Les droits et obligations découlant d'une « succession d'Etats » sont ceux que prévoit expressément le projet d'articles[66].

4) La Commission a jugé l'expression « dans la responsabilité des relations internationales du territoire » préférable à d'autres expressions telles que « dans la souveraineté à l'égard du territoire » ou « dans la capacité de conclure des traités concernant le territoire », parce que c'est une formule qui est d'usage courant dans la pratique des Etats et qui convient mieux pour couvrir en termes neutres n'importe quel cas concret, indépendamment du statut particulier du territoire en question (territoire national, territoire sous tutelle, mandat, protectorat, territoire dépendant, etc.). Le mot « responsabilité » ne doit pas être séparé des mots « des relations internationales du territoire » et n'implique aucune idée de « responsabilité des Etats », question que la Commission étudie actuellement et au sujet de laquelle une réserve générale a été faite à l'article 38 du projet.

5) Le sens attribué, dans les *alinéas* c, d *et* e *du paragraphe 1*, aux expressions « Etat prédécesseur », « Etat successeur » et « date de la succession d'Etats » découle simplement, dans chaque cas, du sens donné à l'expression « succession d'Etats» à l'alinéa *b*, et ne semble pas nécessiter de commentaire.

6) L'expression «Etat nouvellement indépendant», définie à l'*alinéa* f *du paragraphe 1*, désigne un Etat issu d'une succession d'Etats portant sur un territoire qui, immédiatement avant la date de la succession d'Etats, *était un territoire dépendant dont l'Etat prédécesseur avait la responsabilité des relations internationales.* Pour bien préciser, aux fins du projet d'articles, qu'un Etat nouvellement indépendant est un Etat successeur, la Commission, à sa vingt-sixième session, a ajouté le mot « successeur » après « Etat », au début de la définition.

7) Après avoir étudié les diverses catégories historiques de territoires dépendants (colonies, territoires sous tutelle, mandats, protectorats, etc.), la Commission a conclu que leurs caractéristiques ne justifient pas actuellement de différences de traitement du point de vue des règles générales régissant la succession d'Etats en matière de traités. La Commission a reconnu que, dans le droit traditionnel de la succession d'Etats, une certaine distinction est faite entre les *Etats* protégés et les autres dépendances d'un Etat. Ainsi, les traités de l'Etat protégé qui ont été conclus avant le protectorat sont considérés comme demeurant en vigueur, et les traités spécialement conclus par la puissance protectrice au nom et pour le compte de l'Etat protégé sont considérés comme restant en vigueur à l'égard de l'Etat protégé après la fin du protectorat. Mais la Commission n'a pas jugé nécessaire ni opportun de prévoir aujourd'hui, dans une codification du droit de la succession d'Etats, le cas des « Etats protégés ». La Commission a examiné, d'autre part, s'il convenait de faire figurer dans le projet une disposition spéciale concernant les cas éventuels de succession d'Etats qui pourraient se présenter, dans l'avenir, à propos d'un « Etat associé ». Considérant que les dispositions régissant de telles associations sont extrêmement variables, elle a été d'avis que la règle à appliquer dépendrait des circonstances propres à chaque association.

8) En conséquence, la définition donnée à l'alinéa *f* englobe tous les cas d'accession à l'indépendance d'un ancien territoire dépendant, à quelque catégorie qu'il puisse appartenir. Bien qu'elle soit rédigée au singulier par souci de simplicité, elle comprend le cas — envisagé à l'article 29 — de la formation d'un Etat nouvellement indépendant à partir de deux ou plusieurs territoires. En revanche, la définition exclut les cas où il y a naissance d'un nouvel Etat du fait de la séparation d'une partie d'un Etat existant ou de l'unification de deux ou plusieurs Etats existants. C'est pour bien distinguer ces cas de celui de l'accession à l'indépendance d'un ancien territoire dépendant que l'expression « Etat nouvellement indépendant » a été choisie de préférence à l'expression plus brève « nouvel Etat ».

9) L'*alinéa* g *du paragraphe 1* définit l'expression « notification de succession ». Cette expression désigne l'acte par lequel un Etat successeur établit sur le plan

[65] Voir ci-dessus par. 67.

[66] Voir ci-dessus par. 48 à 50.

international son consentement à être lié par un traité multilatéral sur la base du lien juridique établi avant la date de la succession d'Etats entre le traité et le territoire auquel la succession se rapporte. L'expression « notification de succession » paraît être celle qui est le plus couramment employée par les Etats et les dépositaires pour désigner *toute notification* de ce consentement de l'Etat successeur à être lié. C'est pourquoi la Commission a retenu cette expression de préférence à d'autres, telles que notification ou déclaration de continuité, qu'on trouve aussi dans la pratique. Pour éviter tout malentendu qui pourrait résulter de l'emploi d'une expression particulière, on a ajouté les mots « quel que soit son libellé ou sa désignation » après les mots « d'une notification ». A la différence de la ratification, de l'adhésion, de l'acceptation ou de l'approbation, la notification de succession ne prend pas nécessairement la forme du dépôt d'un instrument formel. L'article 21 indique la procédure à suivre pour notifier la succession. Cet article prévoit, en particulier, que la notification de succession est transmise par l'Etat nouvellement indépendant au dépositaire ou, s'il n'y a pas de dépositaire, aux parties ou aux Etats contractants. En conséquence, la Commission a décidé, à sa vingt-sixième session, de supprimer une clause à cet effet qui figurait dans le texte de 1972 de l'alinéa *g*.

10) Le texte de 1972 de l'*alinéa h* définissait l'expression « pleins pouvoirs » par rapport à une notification de succession. La définition correspondait à la terminologie employée au paragraphe 1, alinéa *c*, de l'article 2 de la Convention de Vienne. Ayant ajouté au projet, à sa vingt-sixième session, les dispositions de l'article 37, la Commission a élargi la définition des « pleins pouvoirs » de manière qu'elle se rapporte également aux notifications visées dans cet article. Elle a également remplacé les mots « en vue de procéder à la notification », qui figuraient dans le texte de 1972, par « en vue de communiquer la notification [...] », car l'expression qui est employée au paragraphe 2 de l'article 21 du projet d'articles comme au paragraphe 2 de l'article 37 est « fait la communication », et non pas « procède à la notification ».

11) Les termes et expressions « ratification », « acceptation » et « approbation » *(alinéa* i *du paragraphe 1)*, « réserve » *(alinéa* j*)*, « Etat contractant » *(alinéa* k*)*, « partie » *(alinéa* l*)* et « organisation internationale » *(alinéa* n*)* correspondent à la terminologie de la Convention de Vienne et sont employés dans le sens qui leur est donné dans cette convention.

12) Pour rédiger des règles relatives à la succession d'Etats en matière de traités, en particulier de traités bilatéraux, il faut disposer d'une expression commode permettant de désigner les autres parties aux traités conclus par l'Etat prédécesseur et à l'égard desquels se pose le problème de la succession. L'expression « Etat tiers » ne peut être employée puisqu'on en a déjà fait une expression technique dans la Convention de Vienne pour désigner « un Etat qui n'est *pas** partie au traité » (art. 2, al. 1, *h*). Parler simplement de l'« autre partie du traité » ne paraît pas entièrement satisfaisant parce que la question de la succession concerne la situation *triangulaire* de l'Etat prédécesseur, de l'Etat successeur et de l'autre Etat qui a conclu le traité avec l'Etat prédécesseur. En outre, l'expression « autre partie » doit trop souvent être utilisée – et l'est trop souvent dans la Convention de Vienne – dans son sens général ordinaire pour que son emploi dans les présents articles en tant que terme technique, avec un sens spécial, soit acceptable. Il a donc paru nécessaire de trouver une autre expression à utiliser comme terme technique pour désigner les autres parties aux traités d'un Etat prédécesseur. La Commission a estimé que l'expression « autre Etat partie » pouvait convenir à cet effet; elle l'a donc fait figurer, avec la définition correspondante, dans l'article 2, à l'*alinéa* m *du paragraphe 1*.

13) Enfin, le *paragraphe 2* correspond au paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention de Vienne. Cette disposition est destinée à sauvegarder, en matière de terminologie, la position des Etats au regard de leur droit et de leurs usages internes.

Article 3[67]. – *Cas n'entrant pas dans le cadre des présents articles*

Le fait que les présents articles ne s'appliquent aux effets de la succession d'Etats ni en matière d'accords internationaux conclus entre des Etats et d'autres sujets du droit international ni en matière d'accords internationaux qui n'ont pas été conclus par écrit ne porte pas atteinte :

***a*) à l'application à ces cas de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquelles ils seraient soumis en vertu du droit international indépendamment desdits articles;**

***b*) à l'application, entre Etats, des présents articles aux effets de la succession d'Etats en matière d'accords internationaux auxquels sont également parties d'autres sujets du droit international.**

Commentaire

1) Le présent article correspond à l'article 3 de la Convention de Vienne. Il a simplement pour objet d'éviter tout malentendu qui pourrait résulter de la limitation expresse de la portée du projet d'articles à la succession d'Etats en matière de traités conclus par écrit entre Etats.

2) La restriction stipulée à l'*alinéa a* reconnaît que certaines des règles énoncées dans le projet peuvent être d'application générale et peuvent s'appliquer aussi dans des cas qui sont exclus de la portée des présents articles. Elle réserve donc la possibilité de « l'application à ces cas de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquelles ils seraient soumis en vertu du droit international indépendamment desdits articles ».

3) La restriction stipulée à l'*alinéa b* s'inspire d'une disposition que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a ajoutée au projet d'articles sur le droit des traités élaboré par la Commission. Elle réserve la possibilité d'appliquer les règles énoncées dans le projet

[67] Article 3 du projet de 1972.

d'articles *aux relations entre Etats* dans les cas de succession d'Etats en matière d'accords internationaux auxquels sont parties non seulement des Etats mais aussi d'autres sujets du droit international. La réserve souligne le caractère général de la codification du droit de la succession d'Etats contenue dans le projet d'articles pour autant qu'il s'agisse de relations entre Etats, nonobstant la limitation formelle de la portée du projet d'articles à la succession d'Etats en matière de traités entre Etats.

4) Cet article diffère toutefois de l'article 3 de la Convention de Vienne, non seulement par les modifications rédactionnelles qu'il a été nécessaire d'y apporter, mais aussi à d'autres égards. Tout d'abord, on a omis les mots « ou entre ces autres sujets du droit international », qui figurent dans le membre de phrase introductif du texte de Vienne, car un cas de succession entre sujets du droit international autres que des Etats n'est pas une « succession d'Etats ». En second lieu, l'article ne contient pas de disposition correspondant à l'alinéa *a* de l'article 3 de la Convention de Vienne, car une telle disposition n'a pas sa place dans le présent projet d'articles. Enfin, le libellé de l'*alinéa b* du présent article, en particulier l'emploi des mots « entre Etats », est une adaptation du libellé de l'alinéa *c* de l'article 3 de la Convention de Vienne aux exigences rédactionnelles du présent contexte.

Article 4[68]. – *Traités constitutifs d'organisations internationales et traités adoptés au sein d'une organisation internationale*

Les présents articles s'appliquent aux effets de la succession d'Etats en ce qui concerne :

***a*) tout traité qui est l'acte constitutif d'une organisation internationale, sous réserve des règles concernant l'acquisition de la qualité de membre et sous réserve de toute autre règle pertinente de l'organisation;**

***b*) tout traité adopté au sein d'une organisation internationale, sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation.**

Commentaire

1) Le présent article correspond à l'article 5 de la Convention de Vienne. Comme pour le droit général des traités, il paraît indispensable de stipuler que les présents articles s'appliquent aux traités portant création d'une organisation internationale sous réserve de toute règle pertinente de l'organisation. Cela est d'autant plus nécessaire que la succession aux actes constitutifs touche nécessairement à la question de l'acquisition de la qualité de membre, qui, dans beaucoup d'organisations, est subordonnée à des conditions particulières et fait par conséquent intervenir le droit des organisations internationales. C'est en fait l'une des raisons pour lesquelles la Commission a décidé en 1967 de réserver provisoirement la question de la succession en matière d'acquisition de la qualité de membre d'organisations internationales[69].

2) Les organisations internationales revêtent des formes diverses, et les conditions d'acquisition de la qualité de membre diffèrent considérablement d'une organisation à l'autre. Dans de nombreuses organisations, l'acquisition de la qualité de membre, pour les membres autres que les membres originaires, est soumise à une procédure formelle d'admission. Quand il en est ainsi, la pratique semble maintenant avoir établi le principe qu'un nouvel Etat n'acquiert pas automatiquement le droit de devenir partie au traité portant création de l'organisation et de devenir membre de l'organisation en tant qu'Etat successeur du simple fait qu'à la date de la succession le traité était applicable à son territoire et que celui-ci était du ressort de l'organisation. Le précédent qui est à la base de ce principe est le cas de l'admission du Pakistan à l'Organisation des Nations Unies en 1947. Le Secrétariat avait alors avisé le Conseil de sécurité que le Pakistan devait être considéré comme un nouvel Etat né de la division de l'Inde. Se fondant sur cet avis, le Conseil de sécurité a considéré que l'Inde conservait sa qualité de membre, mais a recommandé l'*admission* du Pakistan en tant que nouveau membre; après avoir débattu la question, l'Assemblée générale a adopté cette solution. Par la suite, la question générale a été renvoyée à la Sixième Commission, qui a notamment adopté le principe suivant :

> Lorsqu'un nouvel Etat est créé, quels que soient le territoire et la population qui le composent, que ceux-ci aient ou non fait partie d'un Etat Membre des Nations Unies, ce nouvel Etat ne peut, dans le système prévu par la Charte, se prévaloir du statut de Membre des Nations Unies que s'il a été formellement admis comme tel conformément aux dispositions de la Charte[70].

On a donc considéré que les nouveaux Etats pouvaient devenir Membres de l'ONU uniquement par voie d'admission, et non par voie de succession. La même pratique a été suivie en ce qui concerne la qualité de membre des institutions spécialisées et de nombreuses autres organisations[71].

3) La pratique excluant la succession ressort le plus clairement dans les cas où la qualité de membre de l'organisation s'acquiert par un *processus formel d'admission*, mais elle n'est pas limitée à ces cas. Elle semble s'étendre aux cas où l'adhésion au traité constitutif de l'organisation ou l'acceptation de ce traité suffit à assurer l'admission, mais où la qualité de membre de l'organisation est un élément essentiel de l'application du traité. Ainsi, tout Membre de l'ONU peut devenir membre de l'OMS simplement en acceptant la convention de l'OMS, mais dans la pratique de cette institution les « notifications de succession » émanant de nouveaux Etats ne sont pas admises, même si ces nouveaux Etats étaient soumis au régime de la convention avant l'indépendance et sont maintenant Membres de l'ONU[72]. La situation est la même

[68] Article 4 du projet de 1972.

[69] Voir ci-dessus par. 29.

[70] *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 121, doc. A/CN.4/149 et Add.1, par. 16.

[71] *Ibid.*, p. 144, doc. A/CN.4/150, par. 145. Voir aussi ILA, *The Effect of Independence on Treaties : A Handbook*, Londres, Stevens, 1965, chap. 12, où l'on trouvera une étude générale sur la succession et la qualité de membre des organisations internationales; les classifications qui y sont adoptées semblent toutefois être fondées sur l'hypothèse que la « succession » est nécessairement un processus automatique.

[72] *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 144, doc. A/CN.4/150, par. 145.

en ce qui concerne l'OMCI, et a été exposée au Nigéria par le Secrétaire général de cette organisation dans les termes suivants :

Conformément aux dispositions de l'article 9 de la Convention, la Fédération du Nigéria a été admise en qualité de membre associé le 19 janvier 1960. Depuis cette date, le Nigéria a accédé à l'indépendance et a été admis au statut de Membre de l'Organisation des Nations Unies. Le Secrétaire général [de l'OMCI] a attiré l'attention du Nigéria sur le fait que la Convention ne comporte pas de clause en vertu de laquelle un membre associé devient automatiquement un membre de plein droit et l'a informé de la procédure qu'il devait suivre, conformément aux articles 6 et 57 de la Convention, s'il souhaitait devenir membre de l'Organisation. La démarche du Secrétaire général a été approuvée par le Conseil lors de sa quatrième session[73].

En d'autres termes, s'agissant de la qualité de membre de l'organisation, le nouvel Etat ne peut pas simplement faire connaître sa succession au dépositaire par voie de notification effectuée, par exemple, conformément à l'article 21 du projet : il doit suivre la procédure prescrite pour l'acquisition de la qualité de membre dans l'acte constitutif de l'organisation, c'est-à-dire déposer un instrument d'acceptation[74].

4) En revanche, lorsqu'un traité multilatéral crée entre les parties une association plus lâche, sans prévoir de procédure formelle d'admission, il semble que la règle générale prévale et qu'un nouvel Etat puisse devenir partie au traité et membre de l'association par l'envoi d'une notification de succession au dépositaire. Ainsi, le Gouvernement suisse, agissant en qualité de dépositaire, a accepté des notifications de succession de nouveaux Etats pour la Convention de Berne (1886) et les actes de révision ultérieurs qui constituent l'Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques[75] ; et il a fait de même pour la Convention de Paris (1883) et les actes de révision subséquents et arrangements spéciaux qui constituent l'Union internationale pour la protection de la propriété industrielle[76]. Cette pratique semble avoir recueilli l'approbation des autres parties aux instruments en question.

5) Certains traités constitutifs d'organisations prévoient expressément le droit de succession à la qualité de membre, notamment pour les Etats dont le territoire était « représenté » à la conférence à laquelle le traité a été établi. Ces traités entrent dans le champ d'application des dispositions de l'article 10 du présent projet d'articles, et il en est question dans le commentaire relatif à cet article. Tout nouvel Etat qui remplit les conditions appropriées peut alors, bien entendu, succéder à la qualité de membre de son prédécesseur, mais ce droit que possède le nouvel Etat est un droit que lui confère le traité plutôt qu'un véritable droit de succession. C'est peut-être là ce qui explique la pratique suivie en ce qui concerne la qualité de membre de la Cour permanente d'arbitrage[77]. Les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux prévoient : *a*) que les Etats représentés ou conviés aux conférences de la paix peuvent ratifier les conventions ou y adhérer, et *b*) qu'en ce qui concerne les autres Etats leur adhésion doit faire l'objet d'une « entente ultérieure entre les puissances contractantes »[78]. A la suite de décisions adoptées en 1955, 1957 et 1959, le Conseil administratif de la Cour a chargé le Gouvernement des Pays-Bas, en qualité de dépositaire, d'inviter les nouveaux Etats à indiquer s'ils se considéraient comme étant parties à l'une ou l'autre de ces conventions. Toutes les parties contractantes aux conventions ont été consultées avant l'envoi de cette invitation, si bien que l'on peut considérer qu'il y a eu entente ultérieure pour créer un droit de succession. Sinon, ce cas serait alors à rapprocher de ceux qui sont mentionnés au paragraphe 4 du présent commentaire, dans lesquels la qualité de membre ne constitue pas un élément suffisamment important pour justifier une dérogation aux principes généraux reconnaissant le droit de succession aux traités multilatéraux.

6) En ce qui concerne certaines organisations, la question de la succession peut se trouver compliquée du fait que le traité constitutif permet aux territoires dépendants d'appartenir à l'organisation en qualité de membre distinct ou de membre associé. Tel est le cas par exemple pour l'OMS, l'UIT, l'UNESCO et l'UPU. La pratique suivie en la matière n'est pas absolument uniforme. Les deux « unions » [UIT et UPU] semblent en général avoir admis la possibilité pour un nouvel Etat de passer, par voie de succession, au statut de membre dans les cas où le nouvel Etat possédait déjà une identité distincte durant son existence en tant que membre dépendant, mais avoir insisté sur la nécessité d'une procédure d'« admission » ou d'« adhésion » dans les cas où il s'agissait seulement d'une partie d'un membre « dépendant » de caractère collectif — par exemple de l'un d'un certain nombre de territoires dépendants groupés ensemble pour former un membre unique[79]. La majorité des nouveaux Etats ont donc officiellement cessé d'être membres de l'UIT et de l'UPU pendant la période qui s'est écoulée entre la date de leur accession à l'indépendance et la date de leur admission à ces institutions ou de leur adhésion aux actes constitutifs de celles-ci. Mais il semble qu'on les ait traités comme des membres *de facto* pendant cette période, comme s'ils continuaient à faire partie des institutions. Pour ce qui est des deux autres organisations, ni l'OMS ni l'UNESCO ne reconnaissent de procédure de succession permettant à un membre associé de devenir membre à part entière lors de son accession à l'indépendance[80]. Ces deux organisations exigent des nouveaux Etats qu'ils aient recours, selon le cas, soit à la procédure normale d'admission applicable aux Membres de l'ONU, soit à celle qui vaut pour les autres Etats. Toutefois, elles ont toutes deux, d'autre part, adopté le principe suivant lequel un ancien membre associé qui,

[73] *Ibid.*, p. 137, par. 98. Voir aussi p. 144, par. 145 et 146.

[74] L'OACI et l'UIT sont d'autres exemples d'organisations appliquant le même principe.

[75] *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 12 à 26, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 20 à 98.

[76] *Ibid.*, p. 57 à 72, par. 246 à 314.

[77] *Ibid.*, p. 28 à 32, par 109 à 127.

[78] *Ibid.*, p. 27, par. 104.

[79] Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 67, doc. A/CN.4/225.

[80] Voir ILA, *The Effect... (op. cit.)*, p. 256 à 258, 327 à 330 et 334 à 339.

après l'indépendance, manifeste son désir de devenir membre demeure soumis aux obligations et conserve les droits d'un membre associé pendant le délai qui s'écoule avant qu'il n'acquière la qualité de membre à part entière.

7) En ce qui concerne les traités adoptés au sein d'une organisation internationale, ici encore, la qualité de membre de l'organisation est un facteur qui peut entrer en ligne de compte pour ce qui est de la participation d'un nouvel Etat à ces traités. Il en va nécessairement ainsi lorsque la participation au traité est indissolublement liée à la qualité de membre de l'organisation. Dans d'autres cas, lorsqu'il n'y a pas, en fait, incompatibilité avec l'objet et le but du traité, l'admission à la qualité de membre peut être une condition préalable de la notification de succession aux traités multilatéraux adoptés au sein de l'organisation intéressée, mais la nécessité de l'admission n'exclut pas la possibilité pour un nouvel Etat de devenir partie par voie de « succession » plutôt que par « adhésion ». Ainsi, bien que l'Accord relatif au transit des services aériens internationaux (1944) ne soit ouvert qu'à l'acceptation des membres de l'OACI[81], plusieurs Etats nouvellement indépendants, après leur admission à l'organisation, ont revendiqué le droit de se considérer comme continuant d'être parties à l'accord, et cette prétention n'a été contestée ni par le dépositaire (Etats-Unis d'Amérique) ni par les autres parties à l'accord[82]. De même, bien qu'il soit nécessaire d'être membre de l'UNESCO ou de l'ONU pour pouvoir participer à l'Accord pour l'importation d'objets de caractère éducatif, scientifique ou culturel (1950)[83], cela n'a pas empêché un certain nombre d'Etats nouvellement indépendants de notifier, après être devenus membres, leur succession à cet accord[84]. Au total, dix-huit Etats nouvellement indépendants ont de même envoyé des notifications de succession à la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (1946)[85], qui, aux termes de son article final (section 31), n'est ouverte qu'à l'adhésion des Membres de l'ONU.

8) Dans le cas des conventions internationales du travail, qui présupposent aussi que leurs parties contractantes sont membres de l'OIT, l'organisation a utilisé la qualité de membre comme un moyen de ménager des successions aux conventions du travail. Le cas du Pakistan, en 1947, est à l'origine d'une pratique qui s'est généralisée par la suite et suivant laquelle, dès son admission, chaque Etat nouvellement indépendant fait une déclaration reconnaissant qu'il continue d'être lié par les obligations contractées par son prédécesseur en ce qui concerne son territoire. Cette pratique, due à l'initiative du secrétariat de l'OIT, a souffert au début une ou deux exceptions[86], mais elle est devenue tellement habituelle que l'on a dit qu'il était inconcevable qu'un nouvel Etat puisse jamais devenir membre de l'organisation sans se reconnaître lié par les conventions du travail applicables à l'égard de son territoire à la date de son indépendance. Qui plus est, bien que ces déclarations soient faites à l'occasion de l'admission à l'organisation – et, par conséquent, quelque temps après la date de l'accession à l'indépendance –, elles sont traitées de la même façon que des notifications de succession, et les conventions du travail en question sont considérées comme liant le nouvel Etat à compter de la date de l'indépendance.

9) D'autre part, certains traités multilatéraux peuvent être adoptés au sein d'un organe d'une organisation internationale sans être par ailleurs différents d'un traité adopté à une conférence diplomatique. On peut citer comme exemples la Convention sur les droits politiques de la femme (1953) et la Convention sur la nationalité de la femme mariée (1957), qui, toutes deux, ont été adoptées par une résolution de l'Assemblée générale des Nations Unies. Ces conventions sont, il est vrai, ouvertes à tout Membre de l'ONU, mais elles sont également ouvertes à tout Etat membre d'une institution spécialisée ou partie au Statut de la CIJ, ainsi qu'à tout membre invité à devenir partie par l'Assemblée générale, si bien que la qualité de membre de l'organisation a peu d'importance dans le cas de ces conventions. On peut donc conclure *a fortiori* que le fait que le traité a été adopté au sein d'une organisation ne fait pas obstacle à ce qu'un Etat nouvellement indépendant y devienne partie par voie de « succession » plutôt que par « adhésion »[87].

10) A la lumière de ce qui précède, on peut même se demander si le droit de la succession s'applique vraiment aux actes constitutifs d'organisations internationales. Par exemple, le droit que possède un Etat nouvellement indépendant de participer à des traités multilatéraux en vigueur en notifiant sa succession ne peut pas normalement s'étendre aux actes constitutifs d'une organisation internationale, parce que la participation à ces actes est généralement régie, comme on l'a vu aux paragraphes précédents, par les règles de l'organisation en question concernant l'acquisition de la qualité de membre. En revanche, il existe des organisations internationales – par exemple certaines unions – qui n'ont pas à proprement parler de règles spéciales pour l'acquisition de la qualité de membre. Dans ces organisations, le droit de la succession en matière de traités a parfois été appliqué, et peut s'appliquer, à la

[81] Article VI. Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 84, p. 397.

[82] P. ex. Pakistan (1948), Sri Lanka [Ceylan] (1957), Malaisie [Fédération de Malaisie] (1959), Madagascar (1962) et Dahomey (1963). Voir Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats* (publication des Nations Unies, numéro de vente : E/F.68.V.5), p. 224 à 226.

[83] Article IX. Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 131, p. 33. Aux termes de cet article, d'autres Etats peuvent être invités à devenir parties, mais il semble qu'aucune invitation en ce sens n'ait été faite.

[84] Ghana (1958), Malaisie (1959), Nigéria (1961), Zaïre (1962), Sierra Leone (1962), Chypre (1963), Rwanda (1964), Trinité-et-Tobago (1966), Malte (1968), Maurice (1969) et Fidji (1972). Voir Nations Unies, *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire : Etat, au 31 décembre 1972, des signatures, ratifications, adhésions, etc.* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.73.V.7), p. 338 et 339.

[85] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 1, p. 15.

[86] Sri Lanka [Ceylan] (1948), le Viet-Nam (1950) et la Libye (1952) ont préféré déclarer qu'ils étudieraient au plus tôt la possibilité de ratifier officiellement les conventions. L'Indonésie (1950) a d'abord fait une déclaration analogue, mais elle a par la suite révisé sa position et décidé qu'elle se considérait comme continuant d'être liée par les ratifications de son prédécesseur.

[87] Six Etats ont envoyé au Secrétaire général des notifications de succession en ce qui concerne la Convention sur les droits politiques de la femme, et huit Etats également en ce qui concerne la Convention sur la nationalité de la femme mariée. Voir Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1972 (op. cit.)*, p. 351 et 352, et 358 et 359.

participation d'un Etat nouvellement indépendant à leurs actes constitutifs respectifs. En outre, il y a eu des cas, lors de séparations de parties d'une union d'Etats, où la question de la participation des Etats séparés à l'organisation a été envisagée du point de vue du droit régissant la succession en matière de traités. D'autre part, la succession à un acte constitutif n'est pas nécessairement liée à des questions concernant la qualité de membre. Par exemple, le principe de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités s'applique dans le cas des traités constitutifs d'une organisation internationale. En résumé, s'il est vrai que bien souvent les règles de la succession d'Etats ne s'appliquent pas à l'acte constitutif d'une organisation internationale, il serait faux de dire qu'elles ne s'appliquent pas du tout à cette catégorie de traités. En principe, ce sont les règles pertinentes de l'organisation qui l'emportent, mais elles n'excluent pas complètement l'application des règles générales de la succession d'Etats en matière de traités dans les cas où le traité est l'acte constitutif d'une organisation internationale.

11) Quant aux traités « adoptés au sein d'une organisation internationale », il est parfaitement possible que les organisations élaborent elles-mêmes les règles applicables aux questions de succession. Par exemple, comme on l'a déjà mentionné, l'OIT a établi une pratique constante concernant la reprise par les membres « successeurs » de l'organisation des obligations découlant des conventions de l'OIT applicables précédemment au territoire intéressé. Sans prendre position sur le point de savoir si cette pratique doit être considérée comme une coutume ou comme une règle intérieure de cette organisation, la Commission estime nécessaire de prévoir une réserve générale se référant aux règles pertinentes de ces organisations afin de tenir compte de ce genre de pratique en ce qui concerne les traités adoptés au sein d'une organisation internationale. Au cours du réexamen du projet d'articles à sa vingt-sixième session, la Commission s'est demandé, compte tenu des observations formulées par l'OIT, s'il y aurait lieu de prévoir de nouvelles dispositions propres à assurer la continuité des obligations découlant des conventions de l'OIT. La Commission n'a pas changé d'attitude quant au caractère de la pratique de l'OIT à cet égard, mais elle a décidé que c'étaient les règles pertinentes de l'organisation qui devaient régir cette question, comme le prévoyait le projet de 1972.

12) Le principe fondamental pour les deux catégories de traités visées dans l'article est donc le même, à savoir que les règles de la succession d'Etats en matière de traités s'appliquent à ces traités « sous réserve » de toute règle pertinente de l'organisation en question. Etant donné, toutefois, l'importance fondamentale des règles relatives à l'acquisition de la qualité de membre lorsqu'il s'agit d'une succession d'Etats à des actes constitutifs, la Commission a jugé bon de mentionner spécialement les règles relatives à l'acquisition de la qualité de membre dans les cas où interviennent des actes constitutifs. Par conséquent, puisque cette question ne se pose qu'à propos des actes constitutifs, la Commission a divisé l'article en deux alinéas et, dans le premier de ces alinéas, elle a expressément mentionné à la fois les « règles concernant l'acquisition de la qualité de membre » et « toute autre règle pertinente de l'organisation ».

13) Pour ce qui est du sens du mot « règles » dans l'article 4, il est peut-être utile de rappeler la déclaration du Président du Comité de rédaction de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités selon laquelle le mot « règle », dans l'article correspondant de la Convention de Vienne, s'applique tant aux règles écrites qu'aux règles coutumières non écrites de l'organisation, mais non aux simples pratiques qui n'ont pas atteint le stade de règles juridiques obligatoires[88].

14) Ayant introduit dans le présent article ces dispositions générales concernant l'application des règles énoncées dans le projet aux actes constitutifs d'organisations internationales et aux traités adoptés au sein d'organisations internationales, la Commission n'a pas fait de réserves particulières à cet égard dans les articles suivants.

Article 5[89]. – *Obligations imposées par le droit international indépendamment d'un traité*

Le fait qu'un traité n'est pas considéré comme étant en vigueur à l'égard d'un Etat en raison de l'application des présents articles n'affecte en aucune manière le devoir de cet Etat de remplir toute obligation énoncée dans le traité à laquelle il est soumis en vertu du droit international indépendamment dudit traité.

Commentaire

1) L'article 5 est rédigé sur le modèle de l'article 43 de la Convention de Vienne, lequel reproduit presque mot pour mot l'article 40 du projet d'articles sur le droit des traités établi par la Commission. L'article 43 est une des dispositions générales de la partie V (Nullité, extinction et suspension de l'application des traités) de la Convention de Vienne. Dans le commentaire qu'elle avait consacré au projet d'article 40, la Commission expliquait comme suit les raisons pour lesquelles elle l'avait fait figurer dans le projet :

> [...] la Commission avait jugé souhaitable, même si la chose pouvait être considérée comme évidente, que la terminaison d'un traité ne libère pas les parties des obligations énoncées dans le traité auxquelles elles sont également soumises en vertu d'une autre règle de droit international[90].

2) Pour la même raison, la Commission a jugé souhaitable d'inclure dans la première partie du projet d'articles une disposition générale précisant que le fait qu'un traité ne soit pas maintenu en vigueur lors d'une succession d'Etats, lorsqu'il résulte de l'application des articles en question, ne dispense aucunement un Etat des obligations énoncées dans le traité qui sont en même temps des obligations auxquelles

[88] Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, première session, Comptes rendus analytiques des séances plénières et des séances de la Commission plénière* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.7), p. 160, 28e séance de la Commission plénière, par. 15.

[89] Article 5 du projet de 1972.

[90] *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence (op. cit.)*, p. 61.

il est soumis en vertu du droit international indépendamment dudit traité.

3) La Commission a remplacé, dans le projet de 1972, les mots « un traité ne soit pas en vigueur » par « un traité n'est pas considéré comme étant en vigueur ». La question de savoir si un traité est en vigueur relève du droit des traités et, dans le contexte des effets d'une succession d'Etats à l'égard des traités, il a semblé plus approprié d'employer l'expression « considéré comme étant en vigueur », qui figure dans d'autres dispositions du projet, par exemple dans le paragraphe 1 de l'article 23.

4) La Commission a supprimé le mot « successeur » dans l'expression « un Etat successeur », et a remplacé en conséquence dans la suite du texte les mots « un Etat » par « cet Etat ». Elle a supprimé le mot « successeur » parce qu'en vertu des règles énoncées dans le projet d'articles, en particulier dans l'article 23, un traité peut être considéré comme n'étant pas en vigueur non seulement à l'égard d'Etats successeurs mais aussi à l'égard d'autres Etats. La Commission a également remplacé, dans le texte anglais, les mots « as a result of the application of the present articles » par la formule plus souple « by virtue of the application of the present articles ». Elle a jugé cette modification souhaitable parce que plusieurs articles – l'article 23, par exemple – énoncent les conditions dans lesquelles les traités d'une certaine catégorie sont considérés comme étant en vigueur et ne fixent qu'implicitement les conditions dans lesquelles ces traités ne sont *pas* considérés comme étant en vigueur.

Article 6 [91]. – *Cas de succession d'Etats visés par les présents articles*

Les présents articles s'appliquent uniquement aux effets d'une succession d'Etats se produisant conformément au droit international, et plus particulièrement aux principes du droit international incorporés dans la Charte des Nations Unies.

Commentaire

1) Lorsqu'elle rédige des projets d'articles en vue de la codification de règles du droit international se rapportant à des situations normales, la Commission présume naturellement que ces articles s'appliqueront à des faits se produisant, ou à des situations créées, conformément au droit international. En conséquence, elle ne précise pas, d'ordinaire, que leur application est ainsi limitée. Ce n'est que lorsque des cas non conformes au droit international appellent un traitement spécial ou une mention particulière que la CDI doit s'occuper de faits ou de situations non conformes au droit international. Ainsi, dans son projet d'articles sur le droit des traités, la Commission avait fait figurer, notamment, des dispositions particulières sur les traités obtenus par la contrainte et les traités en conflit avec des normes du *jus cogens*, ainsi que certaines réserves concernant les questions particulières de la responsabilité des Etats, de l'ouverture d'hostilités et des cas d'agression. Mais, en dehors de cela, la Commission et la Conférence sur le droit des traités ont présumé que les dispositions de la Convention de Vienne s'appliqueraient à des faits se produisant et à des situations créées conformément au droit international.

2) En 1972, certains membres de la Commission avaient estimé qu'il suffirait, en rédigeant les présents articles, d'admettre la même présomption générale, et qu'il était inutile de spécifier que les articles ne s'appliqueraient qu'aux effets d'une succession se produisant conformément au droit international. D'autres membres, en revanche, étaient d'avis de souligner, en ce qui concerne plus particulièrement les transferts de territoires, que seuls les transferts se produisant conformément au droit international relèveraient de la notion de « succession d'Etats » aux fins des présents articles. Comme le fait de mentionner expressément cet élément de conformité avec le droit international à propos d'une catégorie de cas de succession d'Etats aurait risqué de donner lieu à des malentendus quant à la position prise à l'égard dudit élément pour d'autres catégories de cas de succession d'Etats, la Commission avait décidé de faire figurer parmi les articles généraux une disposition sauvegardant la question de la licéité de la succession d'Etats visée dans le projet d'articles. En conséquence, l'article 6 disposait que les articles s'appliquaient uniquement aux effets d'une succession d'Etats se produisant conformément au droit international, et en particulier aux principes du droit international figurant dans la Charte des Nations Unies.

3) Peu d'observations ont été présentées par des délégations ou des gouvernements au sujet de l'article 6 du projet de 1972. Les opinions ont été partagées quant à la nécessité de cet article, mais la tendance générale a été favorable à son maintien. Un gouvernement, toutefois, a suggéré de remanier le texte de l'article de manière à préciser que, si l'on ne pouvait prétendre au bénéfice des avantages du projet d'articles dans les cas de succession « illicites », les obligations en découlant s'imposaient dans tous les cas. A la vingt-sixième session, l'opinion des membres de la Commission a penché en faveur du maintien de l'article dans sa rédaction de 1972. On a estimé qu'il était juste, en principe, de limiter l'application des présents articles aux situations se produisant conformément au droit international. En conséquence, la Commission a décidé de conserver l'article 6 dans sa forme de 1972.

Article 7 [92]. – *Non-rétroactivité des présents articles*

Sans préjudice de l'application de toutes règles énoncées dans les présents articles auxquelles les effets d'une succession d'Etats seraient soumis en vertu du droit international indépendamment desdits articles, ceux-ci s'appliquent uniquement à l'égard d'une succession d'Etats qui s'est produite après leur entrée en vigueur, sauf s'il en est autrement convenu.

[91] Article 6 du projet de 1972.

[92] Article nouveau.

Commentaire

1) Au cours du débat dont l'article 6 a été l'objet à la présente session de la Commission, certains membres ont fait part de leur incertitude quant aux incidences éventuelles de cet article à l'égard d'événements passés. On a fait observer que la référence à la Charte des Nations Unies risquait de ne pas suffire à limiter ces incidences aux événements récents ni même à ceux qui s'étaient produits depuis l'entrée en vigueur de la Charte. Un membre de la Commission, attachant une importance particulière à ce qu'il soit établi sans aucune ambiguïté que l'article 6 n'aurait pas d'effet rétroactif, a proposé un nouvel article, qui, après avoir été examiné et quelque peu remanié par la Commission, constitue maintenant l'article 7.

2) Toutefois, la décision d'inclure cet article dans le projet n'a été adoptée qu'à une faible majorité[93], après que des critiques eurent été émises par plusieurs membres de la Commission. Ceux-ci estimaient que, la non-rétroactivité étant un principe général du droit relatif aux traités, consacré par l'article 28 de la Convention de Vienne, il était superflu et inopportun de faire figurer dans le présent projet un article en ce sens. Certains membres ont été d'avis que cet article risquait de donner l'impression fausse que le projet d'articles était sans grand rapport avec les intérêts actuels de beaucoup d'Etats et que le texte de l'article avait une portée trop générale et trop floue. L'avis a aussi été exprimé qu'il appartiendrait aux gouvernements, le moment venu, d'examiner cette question de la non-rétroactivité à propos des clauses finales à inclure dans la convention dont le projet d'articles ferait l'objet.

3) L'article 7 est rédigé sur le modèle de l'article 4 de la Convention de Vienne, compte tenu toutefois des dispositions de l'article 28 de cette convention relatives à la non-rétroactivité des traités. Sa première partie, qui correspond à la première partie de l'article 4 de la Convention de Vienne, est une clause de sauvegarde précisant que la non-rétroactivité des articles du projet est sans préjudice de l'application de toutes règles énoncées dans ces articles auxquelles les effets d'une succession d'Etats seraient soumis en vertu du droit international indépendamment desdits articles. La deuxième partie limite l'application des présents articles aux cas de succession d'Etats postérieurs à l'entrée en vigueur des articles, sauf convention contraire. Il est seulement question, dans cette deuxième partie, d'« une succession d'Etats » parce qu'on peut concevoir que les effets d'une succession d'Etats antérieure à l'entrée en vigueur des articles se poursuivent après leur entrée en vigueur, et que cette possibilité pourrait être une source de confusion dans l'application de l'article. L'expression « entrée en vigueur » vise l'entrée en vigueur générale des articles et non leur entrée en vigueur à l'égard de l'Etat en cause, car un Etat successeur ne pourra devenir partie à la convention qui contiendra les articles qu'après la date de la succession d'Etats. Aussi une disposition qui prévoirait la non-rétroactivité en ce qui concerne « un acte ou fait antérieur à la *date d'entrée en vigueur de ce traité au regard de cette partie* * », comme le fait l'article 28 de la Convention de Vienne, aurait-elle pour effet, si elle était prise à la lettre, d'empêcher que les articles puissent s'appliquer à aucun Etat successeur sur la base de sa participation à la convention. Les mots « sauf s'il en est autrement convenu » sont destinés à ménager une certaine souplesse et vont dans le même sens que le membre de phrase introductif de l'article 28 de la Convention de Vienne.

4) Bien que cet article ait été proposé à la Commission en liaison avec l'article 6, il est rédigé en termes généraux. Il le fallait, car si une disposition prévoyait uniquement la non-rétroactivité d'un article particulier, cela aurait de toute évidence certaines implications et susciterait certains doutes quant à l'effet rétroactif des autres articles. C'est pourquoi l'article 7 se présente sous la forme d'une disposition générale, qui figure dans la première partie du projet, immédiatement après l'article 6.

Article 8[94]. – *Accords portant dévolution d'obligations ou de droits conventionnels d'un Etat prédécesseur à un Etat successeur*

1. Les obligations ou les droits d'un Etat prédécesseur découlant de traités en vigueur à l'égard d'un territoire à la date d'une succession d'Etats ne deviennent pas les obligations ou les droits de l'Etat successeur vis-à-vis d'autres Etats parties à ces traités du seul fait que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ont conclu un accord stipulant que lesdites obligations ou lesdits droits sont dévolus à l'Etat successeur.

2. Nonobstant la conclusion d'un tel accord, les effets d'une succession d'Etats sur les traités qui, à la date de cette succession d'Etats, étaient en vigueur à l'égard du territoire en question sont régis par les présents articles.

Commentaire

1) L'article 8 traite des effets juridiques d'accords par lesquels, lors d'une succession d'Etats, l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ont cherché à régler la dévolution au successeur des obligations et des droits du prédécesseur découlant de traités antérieurement applicables au territoire en question. Ces accords, habituellement appelés « accords de dévolution », ont été très fréquents, surtout – mais non pas exclusivement – dans les cas où un territoire dépendant devenait un Etat souverain au cours du processus de décolonisation de l'après-guerre.

2) Certains des Etats nouvellement indépendants qui n'ont pas conclu d'accord de dévolution n'ont pris aucune mesure officielle pour indiquer leur position générale en ce qui concerne la succession en matière de traités; tel est le cas, par exemple, d'Etats qui sont issus d'anciens territoires français d'Afrique. Toutefois, nombre d'Etats nouvellement indépendants ont fait des déclarations unilatérales de caractère général, dont les termes diffèrent, par lesquelles ils prenaient position – négativement ou

[93] A la 1296e séance de la Commission, le 18 juillet 1974, l'article a été adopté par 8 voix contre 4, avec 5 abstentions.

[94] Article 7 du projet de 1972.

non – à l'égard de la dévolution de traités conclus par l'Etat prédécesseur au sujet de leur territoire. Ces déclarations, bien qu'elles présentent des affinités avec les accords de dévolution, constituent des actes juridiques de caractère nettement distinct, et sont donc examinées séparément à l'article 9 du projet. Le présent article ne traite que des *accords* entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur visant à régler la dévolution des traités.

3) La conclusion d'« accords de dévolution » paraît due essentiellement à ce que le Royaume-Uni a eu pour pratique constante de proposer un accord de dévolution à ses territoires d'outre-mer lorsqu'ils devenaient des Etats indépendants et qu'un grand nombre de ces territoires ont conclu un tel accord. La Nouvelle-Zélande a elle aussi conclu avec le Samoa-Occidental[95] un accord de dévolution sur le modèle des traités du Royaume-Uni avec ses territoires d'outre-mer, de même que la Malaisie avec Singapour lorsque ce dernier s'en est détaché[96]. Des accords analogues ont été conclus entre l'Italie et la Somalie[97] et entre les Pays-Bas et l'Indonésie[98]. La France, quant à elle, a conclu des accords de dévolution de caractère général avec le Laos et le Viet-Nam[99], ainsi qu'un accord de caractère plus particulier avec le Maroc[100], mais les accords de dévolution ne semblent pas avoir été habituels entre la France et ses anciens territoires africains[101]. Les termes de ces accords présentent certaines différences selon les cas, notamment lorsqu'ils se rapportent à des situations particulières, comme dans le cas des traités conclus entre la France et le Maroc et entre l'Italie et la Somalie. Mais, à l'exception de l'*Indian Independence (International Arrangements) Order (1947)*[102], ordonnance qui règle les cas particuliers de l'Inde et du Pakistan, les accords conclus revêtent la forme de traités; en outre, sauf quelques exceptions (dont les accords conclus par la France), ces accords ont été enregistrés en tant que tels au Secrétariat de l'ONU.

4) Les accords de dévolution présentent de l'intérêt sous deux aspects distincts. Le premier se rapporte à la mesure dans laquelle ils permettent, si tant est qu'ils le fassent, d'assurer la succession aux traités conclus par l'Etat prédécesseur ou le maintien de ces traités; le deuxième aspect a trait aux indications qu'ils peuvent contenir quant au point de vue des Etats sur le droit coutumier régissant la succession d'Etats en matière de traités. Ce deuxième aspect est examiné dans le commentaire de l'article 15. Ainsi donc, le présent article ne concerne que les effets juridiques d'un accord de dévolution considéré comme un instrument ayant pour objet de prévoir les obligations et les droits caractéristique générale des accords de dévolution est de prévoir la transmission, par l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur, des obligations et des droits de l'Etat prédécesseur concernant le territoire en vertu des traités conclus par l'Etat prédécesseur et s'appliquant au territoire. L'accord conclu en 1957 entre la Fédération de la Malaisie et le Royaume-Uni par un échange de lettres[103] peut servir d'exemple typique d'accord de dévolution. Les dispositions portant sur le fond, qui sont énoncées dans la lettre du Royaume-Uni, sont rédigées comme suit :

> J'ai l'honneur de me référer au *Federation of Malaya Independence Act, 1957*, en vertu duquel la Malaisie est devenue un Etat indépendant au sein du Commonwealth britannique, et de déclarer que le Gouvernement du Royaume-Uni considère que le Gouvernement de la Fédération de Malaisie accepte les dispositions suivantes :
>
> i) Toutes les obligations et responsabilités qui incombent au Gouvernement du Royaume-Uni aux termes de tout instrument international valide sont, à dater du 31 août 1957, assumées par le Gouvernement de la Fédération de Malaisie pour autant que lesdits actes peuvent être considérés comme s'appliquant directement à la Fédération de Malaisie.
>
> ii) A dater du 31 août 1957, le Gouvernement de la Fédération de Malaisie jouira de tous les droits et privilèges dont le Gouvernement du Royaume-Uni a joui jusqu'à cette date du fait de l'application directe ou indirecte à la Fédération de Malaisie de tout instrument international de ce genre.
>
> Je saurais gré à Votre Excellence de bien vouloir confirmer que les dispositions qui précèdent rencontrent l'agrément du Gouvernement de la Fédération de Malaisie et que la présente lettre et la réponse de Votre Excellence constitueront un accord entre les deux gouvernements[104].

5) La question des effets juridiques d'un traité de ce genre entre les parties à ce traité – à savoir l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur – ne peut être séparée de la question de ses effets à l'égard des Etats tiers, car ces Etats ont des droits et des obligations conventionnels dont un accord de dévolution vise précisément à régler le sort. En conséquence, il importe, semble-t-il, d'examiner comment les règles générales du droit international concernant les traités et les Etats tiers, c'est-à-dire les articles 34 à 36 de la Convention de Vienne, s'appliquent aux accords de dévolution, ce qui comporte la recherche de l'intention des parties à ces accords. Il suffit de jeter un coup d'œil

[95] Echange de lettres du 30 novembre 1962 (v. Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 476, p. 5 et 7).

[96] Accord entre la Malaisie et Singapour, relatif à la constitution de Singapour en tant qu'Etat indépendant et souverain, détaché de la Malaisie, signé à Kuala Lumpur le 7 août 1965. Voir document A/CN.4/263 (supplément, établi par le Secrétariat, à *Documentation concernant la succession d'Etats [op. cit.]*), Singapour, Traités.

[97] Traité d'amitié (avec échange de notes) conclu entre l'Italie et la Somalie à Mogadiscio le 1er juillet 1960. Pour le texte original italien, voir *Diritto Internazionale*, vol. XVI, 1962, p. 440 à 442. Traduction anglaise (du Gouvernement britannique) dans Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats [op. cit.]*, p. 169 et 170.

[98] Projet d'accord sur les mesures transitoires inclus dans l'Accord de la Conférence de la Table ronde entre le Gouvernement des Pays-Bas et le Gouvernement de la République d'Indonésie, du 27 décembre 1949 (v. Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 69, p. 267).

[99] Traité d'amitié et d'association entre le Royaume du Laos et la République française (22 octobre 1953), art. 1er (Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats [op. cit.]*, p. 72), et Traité d'indépendance du Viet-Nam, du 4 juin 1954, art. 2 (France, Présidence du Conseil et Ministère des affaires étrangères, *La documentation française — Articles et documents*, Paris, 15 juin 1954, no 067, Textes du jour : Documents de politique internationale, XCVII).

[100] Convention diplomatique franco-marocaine du 20 mai 1956 (v. *Annuaire français de droit international, 1956*, Paris, 1957, vol. II, p. 133).

[101] Un tel accord paraît avoir été conclu entre la France et la Côte d'Ivoire.

[102] Voir *British and Foreign State Papers, 1947*, part I, Vol. 147, Londres, H. M. Stationery Office, 1955, p. 158 à 176.

[103] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 279, p. 287.

[104] *Ibid.*, p. 289.

sur le texte d'un accord de dévolution type, comme celui qui est reproduit au paragraphe précédent, pour constater que l'intention des parties à ces accords est de prévoir *entre elles leurs propres droits et obligations* découlant des instruments en cause, et non pas de prévoir les droits ou obligations des Etats tiers, au sens des articles 35 et 36 de la Convention de Vienne. Il se peut que, dans la pratique, la véritable utilité d'un accord de dévolution réside en ce qu'il facilite le maintien des liens conventionnels entre un territoire devenu indépendant et d'autres Etats. Mais on ne saurait généralement interpréter le texte des accords de dévolution comme signifiant qu'ils sont destinés à être le moyen d'établir des droits ou obligations pour les Etats tiers. Suivant leurs termes, ils traitent simplement du transfert des droits et obligations conventionnels de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur.

6) Un accord de dévolution doit donc être envisagé, conformément à l'intention apparente de ses parties, comme un acte par lequel l'Etat prédécesseur entend transférer à l'Etat successeur ses droits et obligations découlant de traités précédemment applicables au territoire. Or, il est extrêmement douteux que le transfert ainsi voulu modifie, *par lui-même,* la situation juridique de l'un quelconque des Etats intéressés. La Convention de Vienne ne contient pas de dispositions relatives au transfert de droits ou d'obligations conventionnels. Cela tient à ce que l'institution du « transfert », que l'on trouve dans certains systèmes juridiques nationaux selon lesquels, sous certaines conditions, des droits contractuels peuvent être transférés sans le consentement du cocontractant, ne semble pas être reconnue en droit international. En droit international, il paraît clair que la décision d'une partie à un traité de transférer ses droits ou ses obligations découlant du traité ne peut lier aucune autre partie au traité sans le consentement de cette dernière. En principe donc, un accord de dévolution n'a pas automatiquement pour effet de transférer les obligations ou les droits conventionnels de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur. C'est un instrument qui, *en tant que traité,* ne peut lier que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, et dont les effets juridiques directs se limitent nécessairement à ces Etats.

7) Si l'on passe maintenant aux effets juridiques directs que les accords de dévolution peuvent avoir entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, et si l'on prend d'abord le transfert des obligations, il paraît évident que, à partir de la date de l'indépendance, les obligations conventionnelles de l'Etat prédécesseur cessent automatiquement de lier cet Etat pour ce qui est du territoire devenu indépendant. Cela découle du principe de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités, qui peut s'appliquer à l'Etat prédécesseur aussi bien dans le cas d'un territoire qui devient indépendant que dans le cas (prévu à l'article 14) du simple transfert d'un territoire à un autre Etat existant, car le territoire de l'Etat nouvellement créé a cessé de faire partie de l'ensemble du territoire de l'Etat prédécesseur. Inversement, à la date de succession, le territoire passe au régime conventionnel de l'Etat nouvellement créé, et, comme l'accord de dévolution n'a pas pour effet, à lui seul, de transférer les obligations conventionnelles de l'Etat prédécesseur à l'Etat successeur sans l'assentiment des autres Etats parties, ledit accord n'établit, *par lui-même,* aucun lien conventionnel entre l'Etat successeur et les autres Etats parties aux traités de l'Etat prédécesseur.

8) Quant au transfert des droits, il est parfaitement clair qu'un accord de dévolution ne peut pas lier les autres parties aux traités de l'Etat prédécesseur (qui sont « Etats tiers » par rapport à l'accord de dévolution) et ne peut donc à lui seul transférer à l'Etat successeur des droits à l'égard de ces autres Etats parties. En conséquence, si large que puisse être le texte d'un accord de dévolution et quelle qu'ait été l'intention de l'Etat prédécesseur et de l'Etat successeur, l'accord de dévolution ne peut par lui-même transférer à l'Etat successeur les droits conventionnels de l'Etat prédécesseur qui ne lui seraient transférés en aucun cas indépendamment de cet accord.

9) Il est en outre évident que la grande majorité des traités de l'Etat prédécesseur entraînent à la fois des obligations et des droits à l'égard du territoire. C'est pourquoi, dans la plupart des cas, la dévolution d'obligations et la dévolution de droits à l'Etat successeur en vertu d'un traité sont des questions qui ne sauraient être complètement séparées l'une de l'autre.

10) On doit donc en conclure que, par eux-mêmes, les accords de dévolution ne modifient sensiblement pour aucun des Etats intéressés (Etat successeur, Etat prédécesseur, autres Etats parties) la situation qui serait la leur sans lesdits traités. L'intérêt d'un accord de ce genre vient avant tout des indications qu'il donne sur les intentions de l'Etat nouvellement indépendant à l'égard des traités conclus par son prédécesseur et de la déclaration formelle et publique qu'il fournit quant au transfert de la responsabilité des relations conventionnelles du territoire. Cela est conforme aux principes généraux du droit des traités et semble confirmé par la pratique des Etats. En même temps, les accords de dévolution peuvent jouer un rôle pour assurer la continuité des relations conventionnelles lors de l'accession à l'indépendance [105].

11) La pratique des Etats paraît confirmer que l'intérêt des accords de dévolution réside avant tout dans le fait qu'ils sont l'expression de la *volonté* de l'Etat successeur de maintenir les relations conventionnelles de l'Etat prédécesseur. Il paraît clair en tout cas que les accords de dévolution, s'ils sont valides, constituent l'expression générale de la volonté de l'Etat successeur d'assurer la continuité des traités de l'Etat prédécesseur à l'égard du territoire. La question importante est de savoir si un accord de dévolution constitue quelque chose de plus, à savoir une *offre* d'assurer la continuité des traités de l'Etat prédécesseur qu'un Etat tiers partie à l'un de ces traités pourra accepter, en obligeant, par cette seule acceptation, l'Etat successeur à assurer la continuité des traités. Au paragraphe 5 ci-dessus, il a été dit qu'un accord de dévolution ne peut, suivant ses termes mêmes, être conçu comme un instrument qui serait le moyen d'établir des droits pour des Etats tiers. Même dans ces conditions, faut-il considérer un accord de dévolution comme une manifestation du consentement de

[105] Pour estimer la valeur des accords de dévolution, voir ILA, *The Effect... [op. cit.]*, chap. 9.

l'Etat successeur au maintien des traités, consentement qu'un Etat tiers pourrait, par son seul assentiment, exprès ou tacite, transformer en un accord de maintenir en vigueur les traités de l'Etat prédécesseur? Ou, lorsqu'il s'agit de traités multilatéraux, la conclusion et l'enregistrement d'un accord de dévolution constituent-ils une notification de succession, de telle sorte que l'Etat successeur doive immédiatement être considéré par les autres Etats parties et par le dépositaire comme partie au traité ?

12) Le Secrétaire général, dans sa pratique en tant que dépositaire de traités multilatéraux, paraît avoir commencé par attribuer aux accords de dévolution des effets dans une large mesure automatique[106], mais il semble qu'il ait incliné ultérieurement à y voir plutôt une expression générale d'intention. La pratique actuelle du Secrétaire général semble reposer sur l'opinion que, nonobstant la conclusion d'un accord de dévolution, l'on ne devrait pas compter un Etat nouvellement indépendant au nombre des parties à un traité multilatéral sans avoir au préalable obtenu confirmation que cela est conforme à son intention. C'est ainsi que le mémorandum du Secrétariat sur « La succession d'Etats et les conventions multilatérales générales dont le Secrétaire est dépositaire », daté de 1962, explique que, lorsqu'un accord de dévolution a été enregistré ou est venu à la connaissance du Secrétaire général, une lettre se référant à l'accord est adressée au nouvel Etat. Elle est rédigée dans les termes suivants :

> Le Secrétaire général, se fondant sur les dispositions de l'accord précité, considère que votre gouvernement se reconnaît lié à compter de [date de l'indépendance] par tous les instruments dont [son prédécesseur] avait étendu l'application au [nouvel Etat] et dont le Secrétaire général est dépositaire. Le Secrétaire général vous serait très obligé de bien vouloir lui confirmer cette interprétation *afin qu'il puisse, pour s'acquitter de ses fonctions de dépositaire, en aviser tous les Etats intéressés**[107].

De même, lorsqu'il est question de savoir s'il faut considérer un nouvel Etat comme étant partie à une convention lors du comptage du nombre de parties nécessaire pour l'entrée en vigueur de cet instrument, c'est la notification expresse par le nouvel Etat de son consentement à être lié par la convention, et non l'accord de dévolution, que le Secrétaire général considère comme pertinent.

13) Le Secrétaire général reçoit l'accord de dévolution non pas en sa qualité de dépositaire de traités multilatéraux, mais simplement en vertu de l'Article 102 de la Charte des Nations Unies, qui lui confie le soin d'enregistrer et de publier les traités. L'enregistrement d'un accord de dévolution, même après sa publication dans le *Recueil des Traités* des Nations Unies, ne peut donc être assimilé à une notification faite par l'Etat nouvellement indépendant au Secrétaire général, en sa qualité de dépositaire, de son intention de devenir partie en son nom propre à un traité multilatéral donné. Une autre forme de manifestation de volonté de la part de l'Etat nouvellement indépendant à l'égard du traité est nécessaire pour établir de façon définitive la position du nouvel Etat comme partie au traité en son nom propre.

14) La pratique d'autres dépositaires de traités multilatéraux ne semble pas davantage confirmer l'idée qu'un accord de dévolution, en tant que tel, a pour effet de réaliser ou de parfaire une succession à un traité multilatéral sans que l'Etat notifie expressément sa volonté à l'égard du traité en question. Il est arrivé, semble-t-il, qu'on se fonde dans une certaine mesure sur un accord de dévolution comme facteur permettant d'établir la participation d'un Etat à un traité multilatéral. C'est ainsi que, à la requête du Gouvernement néerlandais, le Gouvernement suisse semble avoir jugé que l'accord de dévolution entre les Pays-Bas et l'Indonésie offrait une base suffisante pour considérer l'Indonésie comme partie en son nom propre à la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques[108]. Toutefois, dans sa pratique générale en tant que dépositaire de ladite convention et d'autres conventions, y compris les conventions humanitaires de Genève, le Gouvernement suisse ne semble pas avoir vu dans l'accord de dévolution une base suffisante pour considérer un Etat successeur comme partie à la convention, et n'a agi qu'à la suite d'une déclaration ou notification de l'Etat en question[109]. L'Indonésie a également précisé à une autre occasion qu'elle n'interprète pas son accord de dévolution comme l'engageant à l'égard de traités particuliers. De plus, il semble, d'après la pratique des Etats-Unis d'Amérique publiée dans *Documentation concernant la succession d'Etats*[110], que les Etats-Unis ne retiennent que la déclaration ou la notification de l'Etat successeur, et non la conclusion d'un accord de dévolution par ce dernier, pour décider si cet Etat doit être considéré comme partie à un traité multilatéral pour lequel les Etats-Unis assument les fonctions de dépositaire.

15) Il se peut que la pratique de divers Etats, qu'il s'agisse d'Etats « successeurs » ou d'Etats « tiers » intéressés, soit moins nettement établie, mais elle semble aussi confirmer le caractère limité de la portée des accords de dévolution. Le Royaume-Uni a parfois paru considérer qu'un accord de dévolution pouvait suffire à rendre l'Etat successeur partie aux traités du Royaume-Uni précédemment appliqués au territoire en question. Ainsi, en 1961, il semble que le Royaume-Uni ait fait savoir à la Fédération du Nigéria que son accord de dévolution suffirait à faire du Nigéria une partie distincte à la Convention de Varsovie de 1929, et le Nigéria paraît en l'occurrence avoir fini par se ranger à ce point de vue[111]. En revanche, le Nigéria a refusé de considérer son accord de dévolution comme l'obligeant à assumer les obligations découlant pour le Royaume-Uni de certains traités d'extradition[112]. Quoi qu'il en soit, précédemment, le Royaume-Uni semble avoir

[106] Voir « Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux » (ST/LEG/7), par. 108 à 134; et avis juridique donné en 1963 au Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés, dans Nations Unies, *Annuaire juridique, 1963* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 65.V.3), p. 189 et 190.

[107] *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 142, doc. A/CN.4/150, par. 133.

[108] *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 13 et 14, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 26 à 29.

[109] *Ibid.*, p. 15 et suiv., par 35 à 85, et p. 39 et suiv., par. 158 à 224.

[110] *Op. cit.*, p. 224 à 228.

[111] *Ibid.*, p. 181.

[112] *Ibid.*, p. 193 et 194.

donné au Gouvernement de la Birmanie une indication assez différente à propos de la même Convention de Varsovie[113]. En outre, lorsqu'il a envisagé la question en tant qu'« Etat tiers », le Royaume-Uni a refusé d'attribuer des effets automatiques à un accord de dévolution. Ainsi, lorsqu'il fut informé par le Laos que celui-ci considérait la Convention anglo-française de 1922 au sujet des actes de procédure en matière civile et commerciale comme continuant de s'appliquer entre le Laos et le Royaume-Uni du fait d'un accord de dévolution, le Royaume-Uni s'est déclaré *prêt à admettre* qu'il en soit ainsi, mais il a ajouté que le Royaume-Uni

> [...] souhaitait qu'il soit entendu que la Convention restait en vigueur non en vertu du Traité d'amitié franco-laotien de 1953, mais parce que le Gouvernement de Sa Majesté et le Gouvernement du Laos étaient convenus que la Convention anglo-française de 1922 au sujet des actes de procédure en matière civile et commerciale devait rester en vigueur entre le Royaume-Uni et le Laos[114].

Le Gouvernement du Laos s'est rangé, semble-t-il, à cette manière de voir. De même, dans l'*Affaire du Temple de Préah Vihéar*[115], au cours de la procédure sur les exceptions préliminaires de la Thaïlande, celle-ci a soutenu officiellement devant la CIJ que, à l'égard des « Etats tiers », les accords de dévolution sont *res inter alios acta* et ne les lient en aucune façon.

16) Un accord de dévolution est considéré par les Etats-Unis d'Amérique comme une « reconnaissance en termes généraux du maintien en vigueur d'accords » justifiant les mentions appropriées dans le recueil *Treaties in Force*[116]. Toutefois, les Etats-Unis ne semblent pas considérer l'accord de dévolution comme décisif quant à l'attitude du nouvel Etat indépendant à l'égard des divers traités; ils ne considèrent pas non plus le fait d'inscrire dans le recueil *Treaties in Force* un certain traité en regard du nom du nouvel Etat comme constituant autre chose qu'une présomption ou une probabilité quant au maintien en vigueur du traité vis-à-vis dudit Etat. Il semblerait plutôt que la pratique des Etats-Unis consiste à essayer de voir clair dans les intentions du nouvel Etat indépendant et d'arriver avec lui à un commun accord sur le maintien en vigueur des divers traités[117].

17) De nombreux Etats nouvellement indépendants qui ont conclu des accords de dévolution se sont tenus pour liés au moins par certaines des conventions multilatérales dont le Secrétaire général est dépositaire et qui étaient précédemment appliquées à leur territoire. Pourtant, certains d'entre eux ne l'ont pas fait[118]. Dans le cas d'autres conventions multilatérales générales, la situation semble à peu près identique[119]. Dans le cas de traités bilatéraux, les Etats nouvellement indépendants ne semblent pas considérer un accord de dévolution comme les obligeant vis-à-vis d'Etats tiers à reconnaître le maintien en vigueur de chaque traité sans exception, mais se réservent le droit de faire connaître leurs intentions à l'égard de chaque traité en particulier. C'est la position qu'a prise très nettement le Gouvernement indonésien dans une note du 18 octobre 1963 à l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne[120]. Ni cette note ni une précédente note adressée en janvier 1961 par le Gouvernement indonésien au Royaume-Uni en des termes analogues[121] ne semblent avoir soulevé d'objection de la part de l'autre Etat. Tout en citant son accord de dévolution comme preuve de sa volonté de maintenir en vigueur après l'indépendance certains traités conclus entre le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique, le Ghana, dans son échange de lettres avec les Etats-Unis, s'est réservé une certaine liberté de négociation concernant le maintien en vigueur de toute disposition particulière de traités existants[122]. Dans un échange de lettres avec le Royaume-Uni au sujet de traités d'extradition, le Nigéria semble également avoir considéré qu'il disposait d'une large liberté d'appréciation quant au maintien en application de cette catégorie de traités[123], et il a fait de même dans un échange de lettres avec les Etats-Unis d'Amérique[124]. Même quand l'Etat successeur est, d'une façon générale, disposé à reconnaître, conformément à l'accord de dévolution, la continuité des traités de son prédécesseur, il n'est pas rare qu'il juge nécessaire ou souhaitable de conclure avec un Etat tiers un accord prévoyant expressément le maintien d'un traité déterminé[125].

---

[113] *Ibid.*, p. 180 et 181.

[114] *Ibid.*, p. 188. Encore plus explicite est le commentaire du Royaume-Uni sur cet épisode (*ibid.*, p. 188 et 189). Voir aussi l'avis du Royaume-Uni communiqué au Pakistan, à savoir que l'*Indian Independence (International Arrangements) Order, 1947* ne pouvait avoir de validité qu'entre l'Inde et le Pakistan et ne saurait régir la situation du Pakistan vis-à-vis de la Thaïlande [Siam] (*ibid.*, p. 190 et 191).

[115] Voir *C.I.J. Mémoires, Temple de Préah Vihéar*, vol. II, p. 33. La Cour elle-même ne s'est pas prononcée sur la question de la succession, car elle a estimé que l'affaire relevait de sa compétence pour d'autres motifs.

[116] Etats-Unis d'Amérique, Department of State, *Treaties in Force —A List of Treaties and other International Agreements of the United States in Force*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office. La pratique des Etats-Unis a été définie dans une lettre adressée par un conseiller juridique adjoint du Département d'Etat au rédacteur en chef de l'*American Journal of International Law* (reproduite dans ILA, *The Effect... [op. cit.]*, p. 382 à 386).

[117] Voir échanges de notes des Etats-Unis d'Amérique avec le Ghana, la Trinité-et-Tobago et la Jamaïque, dans Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*, p. 211 à 213 et 220 à 223.

[118] P. ex. l'Indonésie et la Somalie. Voir *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 128 à 130, doc. A/CN.4/150, par. 21 et 31 à 33, et p. 138, par. 106.

[119] *Annuaire... 1968*, vol. II. p. 1, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add. 1 et 2. Les conventions internationales du travail constituent un cas particulier étant donné que l'OIT a pour pratique de demander aux nouveaux Etats de reconnaître, au moment de leur admission à l'OIT, le maintien des conventions du travail.

[120] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats [op. cit.]* p. 37. Dans l'Affaire Westerling, l'Indonésie elle-même a invoqué le Traité anglo-néerlandais d'extradition de 1898, et le Gouvernement du Royaume-Uni a fait savoir à la Cour qu'il reconnaissait la succession de l'Indonésie aux droits et obligations des Pays-Bas découlant du traité (*ibid.*, p. 196 et 197).

[121] *Ibid.*, p. 186.

[122] *Ibid.*, p. 211 à 213.

[123] *Ibid.*, p. 193 et 194.

[124] Voir ILA, *Report of the Fifty-third Conference (Buenos Aires, 1968)*, Londres, 1969, p. 630 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors (rapport provisoire du Comité de la succession des Etats nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs), annexe E].

[125] P. ex. accords entre Inde et Belgique (Belgique, *Moniteur belge*, Bruxelles, 26 février 1955, année 1955, no 57, p. 967), Pakistan et

(Suite de la note 125 page suivante)

18) La pratique des Etats ne permet donc pas de conclure qu'un accord de dévolution doit être considéré comme créant par lui-même un lien juridique entre l'Etat successeur et les Etats tiers parties, par rapport aux traités applicables au territoire de l'Etat successeur avant son accession à l'indépendance. Il est certain que des Etats successeurs et des Etats tiers parties à l'un de ces traités ont eu tendance à considérer un accord de dévolution comme créant une certaine présomption du maintien en vigueur de certaines catégories de traités. Cependant, ni les Etats successeurs, ni les Etats tiers, ni les dépositaires n'ont, en règle générale, attribué des effets automatiques aux accords de dévolution. Il semble donc ressortir de la pratique des Etats, ainsi que des principes du droit des traités s'y rapportant, que les accords de dévolution, si importants qu'ils puissent être comme manifestation générale de la position de l'Etat successeur à l'égard des traités de son prédécesseur, doivent être considérés comme *res inter alios acta* en ce qui concerne ses relations avec les Etats tiers[126].

19) Compte tenu de ce qui précède, le *paragraphe 1* de l'article 8 déclare que les obligations ou les droits d'un Etat prédécesseur découlant de traités en vigueur à l'égard d'un territoire à la date d'une succession d'Etats ne deviennent pas les obligations ou les droits de l'Etat successeur vis-à-vis d'autres Etats parties *du seul fait* que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ont conclu un accord de dévolution. Pour dissiper tout doute éventuel sur ce point, l'article spécifie la règle (qui découle à la fois de principes généraux et de la pratique des Etats) selon laquelle un accord de dévolution ne crée pas par lui-même de lien juridique entre l'Etat successeur et les autres Etats parties.

20) Le *paragraphe 2* de l'article dispose ensuite que, même si un accord de dévolution a été conclu, « les effets d'une succession d'Etats » sur les traités qui, à la date de la succession, étaient en vigueur à l'égard du territoire en question sont régis par les présents articles. Cela n'enlève rien à la pertinence que peut avoir un accord de dévolution en tant qu'expression générale de la politique de l'Etat successeur à l'égard du maintien en vigueur des traités de son prédécesseur, ni à sa signification dans le processus qui aboutit au maintien en vigueur d'un traité. Ce que dit ce paragraphe, c'est que, nonobstant la conclusion d'un accord de dévolution, les effets d'une succession d'Etats sont régis par les règles du droit international général sur la succession d'Etats en matière de traités codifiées dans les présents articles. Il souligne qu'un traité de dévolution ne peut *par lui-même* transmettre à l'Etat successeur, par rapport à d'autres Etats parties, d'obligations ou de droits conventionnels qu'il n'assumerait pas en tout état de cause en vertu du droit international général.

21) Enfin, sur la question de la validité intrinsèque, en tant que traités, des « accords de dévolution », certains membres de la Commission ont considéré qu'il convenait d'aborder cette question sous l'angle de la « contrainte », et plus particulièrement de la contrainte politique ou économique. Ils ont estimé qu'un accord de dévolution peut être le prix payé à l'ancien souverain en échange de la liberté, et qu'en pareil cas la validité de l'accord de dévolution ne saurait être admise. D'autres membres ont fait observer que, si les accords de dévolution anciens ont pu, dans une certaine mesure, être considérés comme une partie du prix à payer pour l'indépendance, les accords plus récents paraissent plutôt avoir été conclus en vue d'éviter le risque d'une rupture totale dans les relations conventionnelles de l'Etat nouvellement indépendant et, en même temps, pour enregistrer le rejet par l'Etat prédécesseur de toute responsabilité future découlant des traités conclus par lui à l'égard du territoire en cause. Compte tenu du fait que la question de la validité d'un accord de dévolution relève nécessairement du droit général des traités, codifié dans la Convention de Vienne, la Commission a conclu qu'il n'était pas nécessaire de faire figurer dans les présents articles une disposition spéciale sur ce point. A son avis, il convient de s'en remettre aux règles pertinentes du droit général des traités telles qu'elles sont énoncées dans la Convention de Vienne, notamment dans les articles 42 à 53, pour déterminer la validité d'un accord de dévolution dans chaque cas d'espèce.

22) Au cours de la deuxième lecture du projet d'articles, la CDI a de nouveau examiné le rapport entre l'article 8 et le droit général des traités. Un gouvernement avait dit dans ses observations écrites que l'article, tel qu'il avait été rédigé en 1972, laissait planer des doutes quant à son rapport avec les articles 35, 36 et 37 de la Convention de Vienne, qui portent sur les traités et les Etats tiers. Toutefois, la Commission a confirmé qu'à son avis l'article 8 est conforme au principe selon lequel un traité ne crée pas d'obligation pour un Etat tiers à moins que celui-ci n'accepte expressément l'obligation et que, dans tout autre cas, les effets des accords de dévolution en tant que traités devraient être régis par les règles pertinentes du droit international. Tout au long de son examen, la CDI est partie de l'hypothèse que le projet d'articles devait être interprété et appliqué à la lumière des règles du droit international relatives aux traités et, en particulier, des règles de droit énoncées dans la Convention de Vienne, et que les questions qui n'étaient pas réglées par le projet d'articles seraient régies par les règles pertinentes du droit des traités. Tel est le principe fondamental qui a servi de base à l'élaboration des articles. Il prend une importance particulière dans le cas de l'article 8, qui, tel qu'il est rédigé, n'empêche pas que soient éventuellement appliquées, par exemple, les règles énoncées dans les articles 35, 36 et 37 de la Convention de Vienne.

23) La CDI a cherché à voir aussi, compte tenu des observations des gouvernements, s'il ne serait pas possible de simplifier l'article 8 en le ramenant à un seul paragraphe et d'en améliorer de toute façon le texte. Mais elle est parvenue à la conclusion que la réunion en un seul paragraphe des deux propositions que contenait l'article risquait de

---

(Suite de la note 125)

Belgique (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 133, p. 200 à 202), Pakistan et Suisse (Suisse, *Recueil officiel des lois et ordonnances de la Confédération suisse*, Berne, 15 décembre 1955, année 1955, no 50, p. 1168), Pakistan et Argentine (Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats [op. cit.]*, p. 6 et 7), Etats-Unis d'Amérique et Trinité-et-Tobago et Etats-Unis d'Amérique et Jamaïque (*ibid.*, p. 220 à 224).

[126] Une autre considération doit entrer en ligne de compte : c'est la difficulté qu'il y a, dans certains cas, à savoir quels traités sont couverts par un accord de dévolution.

rompre le fragile équilibre de celui-ci et de jeter des doutes inopportuns sur la valeur des accords de dévolution. En conséquence, sous réserve de légères modifications de forme, la Commission a maintenu le texte de l'article du projet de 1972.

Article 9[127]. – *Déclaration unilatérale de l'Etat successeur concernant les traités de l'Etat prédécesseur*

1. Les obligations ou les droits d'un Etat prédécesseur découlant de traités en vigueur à l'égard d'un territoire à la date d'une succession d'Etats ne deviennent pas les obligations ou les droits de l'Etat successeur ni d'autres Etats parties à ces traités du seul fait d'une déclaration unilatérale de l'Etat successeur prévoyant le maintien en vigueur des traités à l'égard de son territoire.

2. En pareil cas, les effets de la succession d'Etats sur les traités qui, à la date de cette succession d'Etats, étaient en vigueur à l'égard du territoire en question sont régis par les présents articles.

Commentaire

1) Comme il est indiqué au paragraphe 2 du commentaire de l'article 8, plusieurs Etats nouvellement indépendants ont fait des déclarations unilatérales de caractère général par lesquelles ils ont indiqué une certaine position à l'égard des traités qui s'appliquaient à leurs territoires respectifs avant la date de la succession d'Etats. Le présent article traite des conséquences juridiques de ces déclarations unilatérales dans les relations entre l'Etat auteur de la déclaration et les autres Etats parties aux traités en question.

2) En mars 1961, le Gouvernement du Royaume-Uni a proposé au Gouvernement du Tanganyika de conclure avec lui, quand ce territoire aurait accédé à l'indépendance, un accord de dévolution au moyen d'un échange de lettres, comme l'avaient fait d'autres territoires britanniques lorsqu'ils étaient devenus des Etats indépendants. Le Tanganyika a répondu que, renseignements pris, cet accord pourrait avoir pour effet : *a*) de permettre aux Etats tiers d'exiger du Tanganyika qu'il remplisse les obligations conventionnelles dont, sans un tel accord, il serait libéré en devenant un Etat indépendant; mais *b*) qu'il ne suffirait pas, à lui seul, à donner au Tanganyika le droit d'exiger d'Etats tiers l'exécution, à son égard, des traités qu'ils avaient conclus avec le Royaume-Uni. En conséquence, le Tanganyika n'a pas conclu d'accord de dévolution, mais a adressé en décembre 1961 au Secrétaire général de l'ONU la déclaration suivante :

> Le Gouvernement tanganyikais est conscient de l'intérêt qu'il y a à assurer, dans toute la mesure compatible avec l'accession à la pleine indépendance de l'Etat du Tanganyika, la continuité des liens juridiques entre le Tanganyika et les divers Etats avec lesquels, par le truchement du Royaume-Uni, le territoire du Tanganyika se trouvait, avant l'indépendance, lié par des relations conventionnelles. En conséquence, le Gouvernement tanganyikais tient à faire la déclaration ci-après :
>
> En ce qui concerne les traités bilatéraux que le Royaume-Uni a valablement conclus au nom du territoire du Tanganyika ou que le Royaume-Uni a valablement appliqués, ou dont il a valablement étendu l'application au Tanganyika, le Gouvernement tanganyikais est disposé à continuer d'appliquer sur son territoire, sur la base de la réciprocité, les clauses de tous ces traités pendant une période de deux ans à compter de la date de l'indépendance (c'est-à-dire jusqu'au 8 décembre 1963), à moins que lesdits traités ne soient abrogés ou modifiés auparavant d'un commun accord. A l'expiration de cette période, le Gouvernement tanganyikais considérera comme éteints ceux de ces traités qui ne peuvent, par le jeu de l'application des règles du droit international coutumier, être considérés à tout autre titre comme encore en vigueur.
>
> Le Gouvernement tanganyikais espère sincèrement que pendant ladite période de deux ans il pourra, par la voie normale des négociations diplomatiques, parvenir à une entente satisfaisante avec les Etats intéressés quant à la possibilité de maintenir en vigueur ou de modifier lesdits traités.
>
> Le Gouvernement tanganyikais n'ignore pas que la déclaration qui précède, applicable aux traités bilatéraux, ne peut être aussi aisément appliquée aux traités multilatéraux. En ce qui concerne ces derniers traités, le Gouvernement tanganyikais se propose donc de revoir chacun d'eux individuellement et de faire savoir au dépositaire, dans chaque cas, quelles mesures il entend prendre à l'égard de chacun desdits instruments — par voie de confirmation de l'extinction, de confirmation de la succession, ou d'adhésion. Pendant cette période intérimaire d'examen, toute partie à un traité multilatéral qui, avant l'indépendance, avait été appliqué ou dont l'application avait été étendue au Tanganyika pourra, sur la base de la réciprocité, se prévaloir, à l'encontre du Tanganyika, des clauses dudit traité[128].

A la demande expresse du Tanganyika, le Secrétaire général a fait distribuer le texte de cette déclaration à tous les Etats Membres de l'ONU.

Le Royaume-Uni a alors adressé à son tour une lettre au Secrétaire général en le priant de communiquer à tous les Etats Membres de l'Organisation une déclaration ainsi conçue :

> J'ai l'honneur [...] de me référer à la note que le Premier Ministre du Tanganyika alors en fonction a adressée à Votre Excellence le 9 décembre 1961, pour indiquer la position de son gouvernement à l'égard des instruments internationaux conclus par le Royaume-Uni dont les dispositions s'appliquaient au Tanganyika avant son accession à l'indépendance. Le Gouvernement de Sa Majesté dans le Royaume-Uni déclare que, lorsque le Tanganyika est devenu un Etat indépendant et souverain, le 9 décembre 1961, le Gouvernement du Royaume-Uni a cessé d'avoir les obligations et les droits qu'il avait auparavant en tant qu'autorité responsable de l'administration du Tanganyika, du fait de l'application au Tanganyika desdits instruments internationaux[129].

Autrement dit, le Royaume-Uni a fait distribuer à tous les Etats Membres de l'ONU une note officielle par laquelle il rejetait expressément, en ce qui concerne le territoire du Tanganyika, toutes les obligations et tous les droits que pouvait avoir le Royaume-Uni en vertu des traités qu'il appliquait à ce territoire avant l'indépendance.

3) Le précédent créé par le Tanganyika[130] a été suivi par un certain nombre d'autres Etats nouvellement indépen-

[127] Article 8 du projet de 1972.

[128] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*, p. 177 et 178.

[129] *Ibid.*, p. 178.

[130] Pour la déclaration faite ultérieurement par la République-Unie de Tanzanie au sujet de l'union du Tanganyika avec Zanzibar, voir le paragraphe 10 du présent commentaire.

dants, dont les déclarations unilatérales ont cependant revêtu des formes diverses[131].

[131] Les Tonga ont fait en 1970 une déclaration différente de celles qui sont mentionnées dans le commentaire. Le texte en est le suivant :

« 1. J'ai l'honneur de vous informer que le Gouvernement du Royaume des Tonga a examiné l'incidence que pourrait avoir sur ses relations avec d'autres pays, qui sont régies par traités, l'échange de notes qu'il a eu avec le Royaume-Uni et aux termes duquel le Royaume-Uni a cessé le 4 juin 1970 d'avoir une responsabilité quelconque touchant les relations extérieures du Royaume des Tonga.

« 2. Les relations entre le Gouvernement de Sa Majesté britannique au Royaume-Uni et le Gouvernement du Royaume des Tonga ont été régies par :

le Traité d'amitié du 29 novembre 1875,
le Traité d'amitié du 18 mai 1900,
l'Accord du 18 janvier 1905,
l'Accord du 7 novembre 1928,
l'Accord du 20 mai 1952,
le Traité d'amitié du 26 août 1958,
le Traité d'amitié du 30 mai 1968.

« 3. Bien que ceux des instruments ci-dessus qui sont antérieurs au 26 août 1958 n'aient pas défini les pouvoirs du Royaume-Uni quant aux relations extérieures du Royaume des Tonga, les deux derniers instruments reconnaissaient en pratique que, dans le régime du protectorat, les relations entre les Etats impliquent nécessairement que l'Etat protégé accepte que sa souveraineté soit limitée dans le domaine des relations extérieures. Au moment de la négociation du traité du 18 mai 1900, le Roi des Tonga s'était engagé, par des instruments qui n'ont pas été publiés, à conduire ses relations avec les puissances étrangères en suivant les seuls conseils du Royaume-Uni et en passant par son entremise ; c'est sur la base de cet engagement que les affaires extérieures des Tonga ont été conduites jusqu'au 26 août 1958.

« 4. L'article III du traité du 26 août 1958 stipulait que les relations extérieures du Royaume des Tonga devraient être conduites par le Gouvernement du Royaume-Uni et relever de ses attributions, sauf dans les cas où la conduite desdites relations pourrait être confiée par le Gouvernement du Royaume-Uni au Gouvernement du Royaume des Tonga. Par une dépêche de la même date sur les relations extérieures, le Gouvernement du Royaume des Tonga a été autorisé :

« *a*) à négocier et conclure des accords d'intérêt purement local (autres que des accords relatifs aux questions de défense ou de sécurité et d'aviation civile) avec les autorités des îles voisines du Pacifique et les Gouvernements australien et néo-zélandais, notamment des arrangements pour l'échange de représentants ;

« *b*) à négocier et conclure des accords commerciaux, bilatéraux ou multilatéraux, concernant seulement le traitement des marchandises ;

« *c*) à devenir membre d'une organisation internationale technique à laquelle le Royaume des Tonga est habilité à adhérer conformément aux dispositions de l'instrument constitutif de cette organisation ; et à conduire les relations extérieures (sauf celles qui sont exclues de la compétence de ce gouvernement en droit international) découlant de tout accord de cette nature conclu par le Gouvernement du Royaume des Tonga ou de son appartenance à une organisation internationale quelconque.

« 5. Aux termes du paragraphe 2 dudit article III, le Gouvernement du Royaume-Uni assumait l'obligation générale de consulter le Gouvernement du Royaume des Tonga à propos de la conduite de ses relations extérieures et, aux termes du paragraphe 3, le souverain du Royaume des Tonga avait la charge de prendre toutes les mesures pouvant être nécessaires pour donner effet aux accords internationaux conclus au nom du Gouvernement du Royaume des Tonga.

« 6. L'article II du traité du 30 mai 1968 stipulait que le Gouvernement du Royaume-Uni aurait seul la charge des relations extérieures du Royaume des Tonga et de leur conduite :

« *a*) avec l'Organisation des Nations Unies ;

« *b*) avec toutes les organisations internationales dont ne faisaient encore partie ni le Royaume-Uni ni le Royaume des Tonga ;

« *c*) en ce qui concerne l'adhésion par le Royaume des Tonga à toute alliance ou tout groupement politique d'Etats ;

(Suite de la note 131.)

« *d*) en ce qui concerne la défense ;

« *e*) en ce qui concerne les questions d'établissement, de marine marchande et d'aviation civile ;

sauf dans les cas où le Gouvernement du Royaume-Uni déclarerait que le Gouvernement du Royaume des Tonga est investi de cette charge ou de la charge de la conduite de ces relations.

« 7. Dans les cas où, conformément audit article, le Gouvernement du Royaume-Uni avait seul la charge des relations extérieures du Royaume des Tonga ou de leur conduite, le paragraphe 3 de cet article disposait que ledit gouvernement devait consulter le Gouvernement du Royaume des Tonga à propos de la conduite de ces relations extérieures, notamment avant de conclure tout accord international concernant le Royaume des Tonga.

« 8. Sous réserve des dispositions de ce traité, le paragraphe 4 dudit article disposait que le Gouvernement du Royaume des Tonga devait avoir la charge des relations extérieures du Royaume des Tonga et de leur conduite, sauf dans les cas où le Gouvernement du Royaume des Tonga demanderait au Gouvernement du Royaume-Uni d'en assumer la responsabilité.

« 9. Conscient qu'il est souhaitable de maintenir les relations juridiques existantes, conscient qu'il est tenu en droit international d'honorer les engagements qu'il a souscrits par voie de traités, le Gouvernement du Royaume des Tonga reconnaît que les traités valablement conclus au nom du Royaume des Tonga par le Gouvernement du Royaume-Uni en vertu et dans les limites des pouvoirs conférés au Royaume-Uni par les instruments précités, et sous réserve des conditions qui y sont énoncées, ont lié le Royaume des Tonga en tant qu'Etat protégé et continuent en principe à le lier en vertu du droit coutumier international après le 4 juin 1970 et jusqu'à ce qu'il y soit valablement mis fin.

« 10. Toutefois, jusqu'à ce qu'il ait examiné les traités que le Royaume-Uni est censé avoir conclus en son nom, le Gouvernement du Royaume des Tonga ne peut déclarer catégoriquement s'il existe des traités non valablement conclus par le Royaume-Uni dans les limites des pouvoirs que lui conférait l'instrument sus-mentionné et des conditions qui y étaient convenues ni s'il existe des traités frappés de caducité en droit international du fait que les dispositions aux termes desquelles le Royaume-Uni avait la charge des relations internationales du Royaume des Tonga sont venues à expiration, ou du fait d'autres événements.

« 11. Il semble donc indispensable que chaque traité soit soumis à un examen juridique. Il est proposé, après que cet examen aura été achevé, de préciser ceux des traités que le Royaume-Uni est censé avoir conclus au nom du Royaume des Tonga qui ne créent pas, de l'avis du Gouvernement du Royaume des Tonga, des droits et obligations pour le Royaume des Tonga en vertu des circonstances susmentionnées et du droit international.

« 12. Il apparaît souhaitable de présumer que chaque traité continue à créer des droits et obligations et d'agir en conséquence jusqu'à ce qu'il soit décidé si le traité doit être considéré comme n'ayant pas été valablement conclu au nom du Royaume des Tonga ou comme étant devenu caduc. Dans l'hypothèse où le Gouvernement du Royaume des Tonga estimerait qu'il continue à être juridiquement lié par le traité mais désirerait y mettre fin, il dénoncera en temps utile l'instrument en question conformément aux dispositions qui y sont énoncées.

« 13. En ce qui concerne les traités dûment ratifiés qui ont été conclus par le Royaume des Tonga avant que le Royaume-Uni n'ait assumé la charge de ses relations étrangères, le Gouvernement du Royaume des Tonga reconnaît qu'ils demeurent en vigueur pour autant qu'il n'ait pas été porté atteinte à leurs dispositions en droit international du fait des instruments précités conclus entre le Royaume-Uni et le Royaume des Tonga, ou du fait d'autres événements.

« 14. Le Gouvernement du Royaume des Tonga souhaite que la présente lettre soit distribuée à tous les Membres de l'Organisation des Nations Unies pour qu'ils puissent prendre connaissance de sa position. »

(A/CN.4/263 [supplément, établi par le Secrétariat, à *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*], Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Traités, Tonga.)

Les conclusions de la Commission au sujet des Etats protégés figurent au paragraphe 7 du commentaire de l'article 2.

4) Le Botswana en 1966 et le Lesotho en 1967 ont fait des déclarations analogues à celle du Tanganyika[132]. En 1969, le Lesotho a prié le Secrétaire général de communiquer à tous les Etats Membres de l'ONU une autre déclaration, prorogeant de deux années supplémentaires la période de deux ans prévue pour revoir les traités bilatéraux dans sa déclaration de 1967. En même temps, le Lesotho indiquait qu'il continuait d'examiner sa situation à l'égard des traités multilatéraux et que, conformément à sa déclaration précédente, il n'était pas nécessaire de proroger formellement ladite période. Cette nouvelle déclaration se terminait par la mise en garde suivante :

> Le Gouvernement du Royaume du Lesotho tient à ce qu'il soit bien entendu qu'il s'agit là d'un simple arrangement transitoire. En aucun cas, on ne saurait conclure que par cette déclaration le Lesotho a adhéré à tel ou tel traité ou signifié le maintien en vigueur de tel ou tel traité par voie de succession[133].

5) En 1968, Nauru a aussi fait une déclaration qui, à l'exception de quelques différences de forme, suit de près le modèle de celle du Tanganyika. Toutefois, la déclaration de Nauru présente une différence de fond sur un point, signalé en raison de l'intérêt éventuel qu'il peut présenter pour la question générale de l'existence de règles de droit coutumier relatives à la succession en matière de traités en ce qui concerne les traités bilatéraux. La déclaration du Tanganyika prévoit que, à l'expiration de la période transitoire d'examen, le Tanganyika « considérera comme éteints ceux de ces traités *qui ne peuvent, par le jeu de l'application des règles du droit international coutumier, être considérés à tout autre titre comme encore en vigueur* *[134] ». Par contre, la déclaration de Nauru prévoit que Nauru considérera « tout traité de cette nature comme éteint *à moins qu'il n'ait été précédemment convenu avec l'autre partie contractante de maintenir ledit traité en vigueur* *[135] », sans qu'il soit fait mention du droit coutumier. En outre, Nauru a demandé que sa déclaration soit communiquée à tous les membres des institutions spécialisées tout comme aux Membres de l'ONU[136].

6) L'Ouganda, dans une note adressée au Secrétaire général le 12 février 1963[137], a fait une déclaration établissant une procédure unique d'application provisoire pour les traités bilatéraux et les traités multilatéraux. Dans cette déclaration, il était dit que l'Ouganda continuerait à appliquer, sur la base de la réciprocité, jusqu'à la fin de 1963, tous les traités que le Royaume-Uni avait valablement conclus au nom du Protectorat de l'Ouganda ou dont il avait valablement étendu l'application à l'Ouganda avant le 9 octobre 1962 (date de l'indépendance), à moins qu'ils ne soient abrogés, ou modifiés par accord avec les autres parties intéressées. La déclaration portait en outre que, à l'expiration de cette période, ou de toute prorogation ultérieure de cette période notifiée de la même manière, l'Ouganda considérerait les traités comme éteints, à l'exception de ceux qui, « en vertu des règles du droit international coutumier, doivent être considérés à tout autre titre comme encore en vigueur ». Dans cette déclaration, l'Ouganda exprimait aussi l'espoir qu'avant l'expiration de la période prescrite il pourrait, par la voie normale des négociations diplomatiques, parvenir à une entente satisfaisante avec les Etats intéressés quant à la possibilité de maintenir en vigueur ou de modifier lesdits traités; pour ce qui est des traités multilatéraux, il a exprimé son intention de faire savoir au dépositaire dans le même délai les mesures qu'il entendait prendre à l'égard de chaque traité. Comme le Tanganyika, l'Ouganda a déclaré expressément qu'au cours de la période d'examen les autres parties aux traités pourraient, sur la base de la réciprocité, se prévaloir à l'encontre de l'Ouganda des clauses de ces traités[138]

Ensuite le Kenya[139] et le Malawi[140] ont prié le Secrétaire général de notifier aux Membres de l'ONU les déclarations faites par eux sous la même forme que par l'Ouganda. La déclaration du Kenya contenait un alinéa supplémentaire qui présente un certain intérêt en relation avec les traités dits « de disposition » et qui a la teneur suivante :

> Aucune disposition de la présente Déclaration ne préjudiciera ou ne sera présumée préjudicier aux revendications territoriales actuelles de l'Etat du Kenya contre des tiers ni aux droits de caractère « dispositif » initialement acquis à l'Etat du Kenya en vertu de certains traités internationaux ou arrangements administratifs constituant des accords.

7) En septembre 1965, la Zambie a communiqué au Secrétaire général une déclaration conçue dans un sens quelque peu différent :

> J'ai l'honneur de vous informer que le Gouvernement zambien, convaincu qu'il est souhaitable de maintenir les relations juridiques existantes et conscient de l'obligation qui lui incombe en droit international de faire honneur à ses engagements conventionnels, reconnaît qu'en vertu du droit international coutumier la Zambie a succédé, lors de son accession à l'indépendance, à de nombreux droits et obligations conventionnels du Gouvernement du Royaume-Uni à l'égard de la Rhodésie du Nord.
>
> Toutefois, comme il est probable qu'en vertu du droit international coutumier certains traités soient devenus caducs à la date de l'indépendance de la Zambie, il paraît essentiel que chaque traité fasse l'objet d'un examen juridique. Il est proposé, à l'issue de cet examen, d'indiquer quels sont, parmi les traités qui pourraient être devenus caducs en vertu

[132] *Ibid.*, Traités, Botswana, Lesotho.

[133] *Ibid.*, Traités, Lesotho.

[134] Voir ci-dessus par. 2.

[135] Etats-Unis d'Amérique, Department of State, *Treaties in Force —A List of Treaties and other International Agreements of The United States in Force on January 1, 1972,* Department of State Publication 8628, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, p. 169.

[136] Le texte complet de la déclaration figure dans une communication datée du 28 mai 1968 et transmise par le Secrétaire général le 2 juillet 1968 (LE 222 NAURU).

[137] Voir Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.),* p. 179 et 180. Voir aussi la déclaration explicative du Gouvernement de l'Ouganda dans le « Sessional Paper no 2 », de 1963, dans ILA, *The Effect... (op. cit.),* p. 386.

[138] Dans la déclaration de l'Ouganda, il n'est explicitement question que des traités multilatéraux, mais l'Ouganda paraît clairement vouloir que les parties à l'un quelconque des traités puissent, sur la base de la réciprocité, se prévaloir des dispositions dudit traité à son encontre au cours de la période d'examen.

[139] Pour le texte de la déclaration du Kenya, voir document A/CN.4/263 (supplément, établi par le Secrétariat, à *Documentation concernant la succession d'Etats [op. cit.]*), Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Traités, Kenya.

[140] *Ibid.*, Traités, Malawi.

du droit international coutumier, ceux que le Gouvernement zambien veut considérer comme caducs.

La question de la succession de la Zambie aux traités se complique de questions juridiques du fait des pouvoirs conférés, en matière d'affaires extérieures, à l'ancienne Fédération de Rhodésie et du Nyassaland. Tant que ces questions n'auront pas été réglées, il sera difficile de voir dans quelle mesure la Zambie reste liée par les traités conclus par l'ancienne Fédération.

Le Gouvernement zambien souhaite qu'il soit présumé que la Zambie a succédé juridiquement à chaque traité et qu'on se fonde sur cette hypothèse jusqu'à ce qu'il soit décidé qu'un traité doit être considéré comme caduc. Si le Gouvernement zambien estime qu'il a juridiquement succédé à un traité et souhaite mettre fin à l'application de ce traité, il notifiera en temps voulu l'extinction de ce traité.

Le Gouvernement zambien souhaite que la présente lettre soit communiquée à tous les Etats Membres de l'Organisation des Nations Unies et de ses institutions spécialisées, afin qu'ils soient avisés de la position qu'il a prise[141].

Par la suite, la Guyane, la Barbade, Maurice, les Bahamas et Fidji ont fait des déclarations sous la même forme[142]. Les déclarations de la Barbade, de Maurice, des Bahamas et de Fidji ne contenaient pas l'équivalent du troisième paragraphe de la déclaration zambienne. La déclaration de la Guyane, par contre, contenait un paragraphe analogue à ce troisième paragraphe, traitant de la situation particulière de la Guyane et rédigé comme suit :

Etant donné la manière dont la Guyane britannique fut acquise par la Couronne britannique et ce que fut son histoire antérieure, il conviendra d'examiner quels sont, parmi les traités conclus avant 1804, ceux qui pourraient rester en vigueur en vertu du droit international coutumier.

8) Dans tous les cas mentionnés plus haut, le Royaume-Uni a prié le Secrétaire général de faire distribuer aux Etats Membres de l'ONU une note officielle par laquelle il abandonnait expressément tous les droits ou obligations antérieurs[143], dans les mêmes termes que dans le cas du Tanganyika[144].

9) En 1968, le Souaziland a conçu sa déclaration en des termes à la fois simples et complets :

J'ai l'honneur [...] de déclarer au nom du Gouvernement du Royaume du Souaziland que, pendant une période de deux ans à compter du 6 septembre 1968, le Gouvernement du Royaume du Souaziland accepte tous les droits et obligations découlant de traités conclus antérieurement à l'indépendance par le Gouvernement britannique au nom du Royaume du Souaziland, période durant laquelle les traités et accords internationaux énonçant ces droits et obligations seront examinés en vue de déterminer, à l'expiration de ce délai de deux ans, quels sont parmi ces droits et obligations ceux qui seront adoptés, ceux auxquels il sera mis fin, et ceux qui seront adoptés avec des réserves concernant des questions déterminées[145].

Cette déclaration a été communiquée au Secrétaire général avec prière de la transmettre à tous les Etats Membres de l'ONU ou membres d'institutions spécialisées.

10) En 1964, la République du Tanganyika et la République populaire de Zanzibar se sont unies pour former un seul Etat souverain qui a pris le nom de République-Unie de Tanzanie. A l'occasion de cette union, la République-Unie de Tanzanie a adressé au Secrétaire général une note l'informant de l'événement et poursuivant en ces termes :

Le Secrétaire général est prié de noter que la République-Unie de Tanganyika et de Zanzibar déclare qu'elle constitue désormais un seul Membre de l'Organisation des Nations Unies lié par les dispositions de la Charte et que tous les traités et accords internationaux en vigueur entre la République du Tanganyika ou la République populaire de Zanzibar et d'autres Etats ou des organisations internationales, dans la mesure où leur application est compatible avec les dispositions constitutionnelles de l'Union, demeureront en vigueur dans les limites régionales prescrites lors de leur conclusion et conformément aux principes du droit international[146].

La note se terminait par une demande adressée au Secrétaire général d'en communiquer la teneur à tous les Etats Membres de l'ONU, à tous les organes principaux et subsidiaires de l'Organisation et aux institutions spécialisées. La note ne précisait pas si la déclaration faite antérieurement par le Tanganyika, en 1961[147], restait en vigueur et n'y faisait aucune allusion. Mais elle n'annulait pas non plus la déclaration précédente, qui semblait devoir continuer de produire effet conformément à ses termes en ce qui concerne les traités antérieurement en vigueur à l'égard du territoire du Tanganyika.

11) Deux Etats, autrefois dépendants de la Belgique, ont également fait des déclarations, qui ont été communiquées aux Etats Membres de l'ONU. La déclaration du Rwanda, faite en juillet 1962, était conçue en des termes très généraux :

La République rwandaise s'engage à respecter les traités et accords internationaux conclus par la Belgique et s'appliquant au Rwanda qui ne seront pas dénoncés par elle ou qui n'auront pas fait l'objet d'observations de sa part.

Parmi ces traités et accords internationaux, le Gouvernement de la République déterminera ceux qu'il estime devoir s'appliquer au Rwanda indépendant; il s'inspirera à cette fin de la pratique internationale.

Lesdits traités et accords ont fait et font l'objet d'un examen progressif détaillé[148].

[141] *Ibid.*, Traités, Zambie.

[142] *Ibid.*, Traités, Guyane, Barbade, Maurice. Le texte de la déclaration des Bahamas est reproduit dans une communication du 10 juillet 1973 transmise par le Secrétaire général le 3 août 1973 (LE 222 BAHAMAS). Celui de la déclaration de Fidji est reproduit dans une communication du 10 décembre 1970 transmise par le Secrétaire général le 16 décembre 1970 (LE 222 FIDJI).

[143] Voir Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*, p. 178 et 180, et document A/CN.4/263 (supplément, établi par le Secrétariat, à *Documentation concernant la succession d'Etats [op. cit.]*), Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Traités, Kenya, Malawi, Zambie, Guyane, Botswana, Lesotho, Barbade, Maurice.

[144] Voir ci-dessus par. 2.

[145] Voir document A/CN.4/263 (supplément, établi par le Secrétariat, à *Documentation concernant la succession d'Etats [op. cit.]*, Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, Traités, Souaziland.

[146] Voir ILA, *The Effect... (op. cit.)*, p. 381 et 382; et Etats-Unis d'Amérique, Department of State, *Treaties in Force — A List of Treaties and other International Agreements of the United States in Force on January 1, 1968*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1968, p. 200.

[147] Voir ci-dessus par. 2.

[148] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*, p. 146. Le Gouvernement belge a transmis cette déclaration au Secrétaire général en 1962.

12) De son côté, le Burundi, dans une note de juin 1964, a fait une déclaration beaucoup plus détaillée, conçue à peu près dans le même sens que la déclaration du Tanganyika. Cette note était rédigée comme suit :

Le Ministère des affaires étrangères et du commerce extérieur du Royaume du Burundi présente ses compliments à Son Excellence U Thant, Secrétaire général des Nations Unies, et a l'honneur de porter à sa connaissance la Déclaration ci-après, faisant état de la position du Gouvernement du Burundi en ce qui concerne les engagements internationaux souscrits par la Belgique et dont le champ d'application avait été étendu au Royaume du Burundi avant son accession à l'indépendance.

I. En ce qui concerne les *engagements bilatéraux,* le Gouvernement du Royaume du Burundi est disposé à y succéder sous les réserves suivantes :

1) Lesdits engagements doivent, à dater du 1er juillet 1962, jour de l'indépendance du Burundi, demeurer en vigueur pendant une période de quatre années, c'est-à-dire jusqu'au 1er juillet 1966;

2) Lesdits engagements doivent être appliqués sur la base de la réciprocité;

3) Lesdits engagements doivent être sujets à reconduction de l'accord des parties;

4) Lesdits engagements doivent avoir reçu une application effective;

5) Lesdits engagements doivent être soumis aux conditions générales du droit des gens relatives à la modification et à l'extinction des actes internationaux;

6) Lesdits engagements ne doivent pas être contraires à la lettre ou à l'esprit de la Constitution du Royaume du Burundi.

A l'expiration de ce délai*, seront réputés caducs aux yeux du Gouvernement du Burundi tous engagements non renouvelés entre parties ou ayant pris fin conformément aux règles du droit international coutumier.

De même, resteront sans effet les engagements ne répondant pas aux réserves ci-dessus.

D'autre part, pour ce qui concerne les engagements bilatéraux conclus par le Burundi indépendant, le gouvernement compte, après accomplissement des procédures constitutionnelles internes, les soumettre au Secrétaire général aux fins d'enregistrement.

II. En ce qui concerne les *engagements multilatéraux,* le Gouvernement du Burundi est disposé à y succéder sous les réserves ci-après :

1) Que ces engagements soient encore d'actualité quant à leur projet;

2) Que ces engagements, aux termes de l'article 60 de la Constitution du Royaume du Burundi, ne grèvent pas l'Etat ou ne lient pas individuellement les Burundi. De tels engagements, aux termes mêmes de la Constitution, ne peuvent avoir effet qu'après avoir reçu l'assentiment des chambres.

Pour ce qui est des engagements multilatéraux ne satisfaisant pas aux conditions ci-dessus, le Gouvernement du Burundi est disposé à faire connaître son intention expresse pour chaque espèce. Il en va de même pour les engagements plus récents dont le Burundi applique les dispositions de manière tacite, à titre de coutume. Il pourra, soit en confirmer la validité, soit formuler des réserves, soit les dénoncer. Il fera connaître au dépositaire dans chaque cas s'il entend se lier de son propre chef par voie d'adhésion ou par voie de succession.

Pour les engagements multilatéraux ouverts à la signature, le gouvernement procédera prochainement à la désignation de plénipotentiaires munis de pouvoirs nécessaires pour accomplir ce genre de formalité.

III. Toutefois, durant la période intermédiaire, le gouvernement adopte les *dispositions transitoires* qui suivent :

1) Toute partie à un traité multilatéral régional ou à caractère universel ayant reçu une application effective sur la base de la réciprocité continuera à s'en prévaloir de plein droit jusqu'à nouvel ordre à l'égard du Gouvernement du Burundi;

2) La période transitoire prendra fin le 1er juillet 1966;

3) Aucune disposition de la présente déclaration ne pourra être interprétée en violation de l'intégrité territoriale, de l'indépendance et de la neutralité de fait du Royaume du Burundi.

En priant Monsieur le Secrétaire général de bien vouloir faire publier cette déclaration comme document des Nations Unies afin d'en assurer la diffusion parmi les Membres, le Ministère profite de l'occasion pour renouveler à Son Excellence Monsieur le Secrétaire général les assurances de sa très haute considération[149].

* Prorogé de deux ans par une note de décembre 1966.

Il est à noter que, dans cette déclaration, la disposition expresse selon laquelle, au cours de la période considérée, les autres parties peuvent continuer à se prévaloir des traités à l'égard du Burundi ne semble viser que les traités multilatéraux.

13) Les déclarations dont il s'agit ici n'entrent clairement dans le cadre d'aucune procédure établie en matière de traités. Elles ne sont pas adressées au Secrétaire général considéré comme étant chargé, conformément à l'Article 102 de la Charte, d'enregistrer et de publier les traités. Dans les communications sous couvert desquelles elles ont été envoyées au Secrétaire général, il n'était pas demandé qu'elles soient enregistrées, ni qu'elles soient classées et répertoriées en application des résolutions pertinentes de l'Assemblée générale. En conséquence, ces déclarations n'ont été ni enregistrées, ni classées et répertoriées; elles n'ont pas non plus été publiées dans le *Recueil des Traités* des Nations Unies. De même, les déclarations ne sont pas envoyées au Secrétaire général en sa qualité de dépositaire de traités multilatéraux. Un nombre appréciable de traités multilatéraux auxquels ces déclarations se rapportent peuvent, certes, être des traités dont le Secrétaire général est le dépositaire. Mais les déclarations se rapportent aussi à de nombreux traités bilatéraux pour lesquels il n'existe pas de dépositaire, ainsi qu'à des traités multilatéraux dont le dépositaire n'est pas le Secrétaire général. Il semble que les déclarations soient envoyées au Secrétaire général pour des raisons d'ordre plus général, parce qu'il est l'organe international auquel l'ONU a expressément confié des fonctions concernant la publication des actes relatifs aux traités – ou même simplement parce qu'il représente la voie diplomatique qui convient pour faire parvenir notification de ces actes à tous les Etats Membres de l'ONU ou membres des institutions spécialisées.

14) A la différence des accords de dévolution, les déclarations sont adressées directement aux autres Etats intéressés, c'est-à-dire aux Etats parties aux traités qui s'appliquaient au territoire du nouvel Etat indépendant avant son accession à l'indépendance. Elles semblent contenir, sous une forme ou une autre, l'engagement pris par l'Etat auteur de la déclaration, sur la base de la réciprocité, de continuer, une fois indépendant, à appliquer ces traités à titre provisoire en attendant d'avoir déterminé sa position à l'égard de chaque traité pris séparément. La déclaration semble donc avoir pour premier but la création, dans un

[149] ILA, *Report of the Fifty-third Conference (Buenos Aires, 1968) [op. cit.]*, p. 617 à 619 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors (Rapport provisoire du Comité de la succession des Etats nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs), annexe A, VI].

contexte différent, de relations conventionnelles analogues à celles qui font l'objet de l'article 25 de la Convention de Vienne, article qui concerne l'application à titre provisoire d'un traité avant son entrée en vigueur. La question de la participation définitive de l'Etat nouvellement indépendant aux traités n'est pas résolue et devra l'être, pour chaque traité pris en particulier, au cours d'une période d'examen, la situation étant réglée dans l'intervalle par l'application du traité à titre provisoire sur la base de la réciprocité.

15) A quelques variantes près, les termes des déclarations du type de celles du Tanganyika, de l'Ouganda et du Souaziland confirment ce qui est dit au paragraphe précédent. Même des déclarations du type de celle de la Zambie, plus affirmatives dans leur attitude à l'égard de la succession aux traités de l'Etat prédécesseur, reconnaissent expressément qu'en vertu du droit coutumier certains traités peuvent être devenus caducs à la date de l'indépendance; elles ne fournissent pas d'indication permettant de déterminer soit les traités auxquels l'Etat auteur de la déclaration doit être considéré comme ayant succédé, soit ceux qui doivent être considérés comme étant probablement devenus caducs en vertu du droit coutumier, et elles indiquent expressément qu'il est indispensable que *chaque* traité soit soumis à un examen juridique visant à déterminer s'il est ou non devenu caduc.

16) Bien qu'elles soient adressées à un grand nombre d'Etats (parmi lesquels se trouvent, dans la plupart des cas, les autres parties aux traités appliqués avant l'indépendance au territoire de l'Etat auteur de la déclaration), ces déclarations sont des *actes unilatéraux*, dont les effets juridiques pour les autres parties aux traités ne peuvent dépendre de la volonté du seul Etat auteur de la déclaration. Il ne pourrait en être ainsi que si un Etat nouvellement indépendant pouvait être considéré comme possédant, en vertu du droit international, le droit d'appliquer provisoirement les traités de l'Etat prédécesseur pendant un certain temps après son accession à l'indépendance. Mais pareil droit semble n'avoir aucun fondement dans la pratique des Etats – en fait, bien souvent, il est clairement admis dans la déclaration même que les autres parties aux traités sont libres d'accepter ou de rejeter la proposition de l'Etat auteur de la déclaration d'appliquer à titre provisoire les traités de l'Etat prédécesseur. En outre, les traités eux-mêmes n'envisagent généralement ni la possibilité qu'il y ait des « parties à titre provisoire » ni celle d'une « application à titre provisoire ». En conséquence, l'effet juridique des déclarations semble être qu'elles fournissent la base d'un accord *collatéral* en forme simplifiée entre le nouvel Etat indépendant et chacune des parties aux traités de l'Etat prédécesseur, accord ayant pour objet l'application à titre provisoire des traités après l'indépendance. L'accord peut être exprès, mais il peut aussi résulter de la conduite d'un Etat partie à un traité visé par la déclaration, et notamment d'actes montrant que cet Etat considère le traité comme étant toujours en application à l'égard du territoire en question.

17) Bien entendu, rien n'empêche un nouvel Etat de faire une déclaration unilatérale par laquelle il annonce, à titre définitif, qu'il se considère, ou qu'il désire être considéré, comme partie aux traités, ou à certains traités, de l'Etat prédécesseur qui s'appliquaient à son territoire avant l'indépendance. Même dans ce cas, puisque la déclaration ne saurait en soi obliger les autres Etats, son effet juridique serait régi simplement par les dispositions des présents articles relatives à la notification de succession aux traités multilatéraux et au maintien en vigueur des traités en vertu d'un accord. En d'autres termes, à l'égard des Etats tiers parties aux traités de l'Etat prédécesseur, l'effet juridique d'une telle déclaration unilatérale serait analogue à celui d'un accord de dévolution.

18) Dans la pratique moderne décrite ci-dessus, le rôle essentiel des déclarations unilatérales d'Etats successeurs a été de faciliter l'application à titre provisoire de traités s'appliquant précédemment au territoire en cause, et ces déclarations ont été faites la plupart du temps par des Etats devenus récemment indépendants. Néanmoins, des déclarations unilatérales de ce genre peuvent être formulées en termes généraux dépassant le simple objet d'une application à titre provisoire, et elles peuvent être faites par des Etats successeurs autres que des Etats nouvellement indépendants. En conséquence, la Commission a décidé de formuler à l'article 9 la règle relative à l'effet juridique des déclarations unilatérales comme une règle de portée générale et de l'inclure parmi les dispositions générales de la première partie, avec l'article qui traite des accords de dévolution (article 8).

19) Par ailleurs, puisque dans la pratique l'application à titre provisoire de traités lors d'une succession d'Etats semble avoir surtout de l'importance dans le cas d'Etats nouvellement indépendants, la Commission a décidé de traiter cette question à part, et de placer les dispositions nécessaires à cet effet dans une section spéciale (section 4) de la troisième partie du projet d'articles.

20) Quant au présent article, la Commission a décidé de le formuler en des termes analogues à ceux de l'article 8 (accords de dévolution), parce que la règle négative spécifiant l'absence de toute conséquence directe de la déclaration d'un Etat successeur pour les autres Etats parties aux traités de l'Etat prédécesseur s'applique dans les deux cas, même si les considérations juridiques sur lesquelles cette règle est fondée ne sont pas tout à fait les mêmes dans le cas des déclarations que dans le cas des accords de dévolution. Certaines différences entre les accords de dévolution et les déclarations unilatérales avaient été mentionnées dans les observations de gouvernements. Toutefois, lorsqu'elle a réexaminé le projet d'articles, la Commission a jugé qu'il s'agissait de différences de caractère politique plutôt que juridique et qu'il en était suffisamment tenu compte dans les commentaires relatifs aux articles 8 et 9. L'attention a été appelée notamment sur le paragraphe 21 du commentaire de l'article 8. Il a été noté aussi qu'il y avait une différence de ton entre le paragraphe 2 de l'article 8, qui commençait par les mots « Nonobstant la conclusion d'un tel accord », et le paragraphe 2 de l'article 9, dans lequel les mots correspondants étaient « En pareil cas ».

21) En conséquence, le *paragraphe 1* de l'article 9 dispose que les obligations ou droits d'un Etat prédécesseur découlant de traités en vigueur à l'égard d'un territoire à la date d'une succession d'Etats ne deviennent pas les obligations

ou droits de l'Etat successeur ni d'autres Etats parties à ces traités du *seul* fait d'une déclaration unilatérale de l'Etat successeur prévoyant le maintien en vigueur des traités à l'égard de son territoire. Et le *paragraphe 2* dispose qu'en pareil cas les « effets de la succession d'Etats » sur les traités qui, à la date de cette succession d'Etats, étaient en vigueur à l'égard du territoire en question sont régis par les présents articles.

22) A sa vingt-sixième session, la Commission a décidé de maintenir l'article 9 sous sa forme initiale pour les mêmes raisons que celles qui sont données au paragraphe 23 du commentaire de l'article 8, et elle n'a apporté que de légères modifications de forme au texte anglais.

Article 10[150]. – *Traités prévoyant la participation d'un Etat successeur*

1. Lorsqu'un traité dispose qu'en cas de succession d'Etats un Etat successeur aura la faculté de se considérer comme partie au traité, cet Etat peut notifier sa succession à l'égard de ce traité conformément aux dispositions du traité, ou, en l'absence de dispositions à cet effet, conformément aux dispositions des présents articles.

2. Si un traité dispose qu'en cas de succession d'Etats l'Etat successeur sera considéré comme partie au traité, cette disposition ne prend effet que si l'Etat successeur accepte expressément par écrit qu'il en soit ainsi.

3. Dans les cas relevant du paragraphe 1 ou du paragraphe 2, un Etat successeur qui établit son consentement à être partie au traité est considéré comme partie à compter de la date de la succession, à moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu.

Commentaire

1) Comme son titre l'indique, le présent article traite du cas de la participation d'un Etat successeur à un traité en vertu d'une clause du traité lui-même, distingué du cas où le droit de participation découle du droit général de succession. Les clauses de ce genre sont peu nombreuses, mais il y a des traités, surtout des traités multilatéraux, qui contiennent des dispositions visant à réglementer *à l'avance* l'application du traité en cas de succession d'Etats. Les clauses se réfèrent soit à une certaine catégorie d'Etats soit à un Etat particulier. Elles ont souvent été inscrites dans les traités lorsque le processus d'accession à l'indépendance d'un ou de plusieurs Etats successeurs se trouvait à un stade avancé au moment de la négociation du traité originaire ou d'un amendement ou d'une révision du traité.

2) C'est ainsi par exemple que l'alinéa *c* du paragraphe 5 de l'article XXVI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947 (tel qu'il a été modifié par le Protocole de 1955) dispose :

> Si un territoire douanier pour lequel une partie contractante a accepté le présent Accord jouit d'une autonomie complète dans la conduite de ses relations commerciales extérieures et pour les autres questions qui font l'objet du présent Accord, ou s'il acquiert cette autonomie, *ce territoire sera réputé partie contractante sur présentation de la partie contractante responsable qui établira les faits susvisés par une déclaration**[151].

Cette clause, qui figurait dans le texte initial de l'Accord général[152], semble y avoir été insérée en vue de permettre à certains territoires autonomes *dépendants* de devenir séparément parties contractantes au GATT, et non pour fournir aux *Etats nouvellement indépendants*[153] un moyen de continuer d'être parties au GATT. En fait, cependant, c'est en utilisant la procédure indiquée dans cette clause que la grande majorité des Etats nouvellement indépendants sont devenus parties au GATT. En outre, dans une série de recommandations, les parties contractantes ont jugé souhaitable de compléter cette clause par une procédure additionnelle d'application provisoire dite d'« application de fait »[154].

3) Au total, cinq Etats nouvellement indépendants sont devenus parties contractantes à l'Accord général du GATT en vertu de l'alinéa *c* du paragraphe 5 de l'article XXVI, sur simple présentation de l'Etat prédécesseur, suivie d'une déclaration des parties contractantes à la date considérée, et vingt-cinq autres sont devenus parties contractantes sur présentation et déclaration précédées d'une période d'application provisoire de fait. D'autres Etats nouvellement indépendants assurent une application de fait de l'Accord général, conformément aux recommandations, en attendant de décider s'ils souhaitent devenir parties contractantes[155]. Il convient d'ajouter que les Etats qui deviennent parties contractantes à l'Accord général en vertu de l'alinéa *c* du paragraphe 5 de l'article XXVI sont réputés avoir tacitement accepté de devenir parties aux traités multilatéraux subsidiaires du GATT rendus applicables à leurs territoires avant l'indépendance.

4) On peut trouver d'autres exemples de traités prévoyant la participation d'un Etat successeur dans divers accords sur des produits de base : les deuxième et troisième accords internationaux sur l'étain, de 1960[156] et 1965[157], l'Accord international de 1962 sur le café[158] et l'Accord international de 1968 sur le sucre[159]. Le paragraphe 6 de l'article XXII du deuxième Accord international sur l'étain dispose :

---

[150] Article 9 du projet de 1972.

[151] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 278, p. 205.

[152] Elle constituait à l'origine la dernière phrase du paragraphe 4 de l'article XXVI de l'Accord général. Elle est devenue l'alinéa *c* du paragraphe 4 de cet article en vertu du protocole du 13 août 1949, puis l'alinéa *c* du paragraphe 5 en vertu d'un autre protocole, daté de 1955, entré en vigueur le 7 octobre 1957 (v. *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 73, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, note 548).

[153] Les territoires visés étaient la Birmanie, Ceylan et la Rhodésie du Sud (*ibid.*, note 549).

[154] Pour des indications détaillées sur ces recommandations : *ibid.*, p. 74 et 75, par. 321 à 325.

[155] *Ibid.*, p. 76 et suiv., par. 332 à 350.

[156] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 403, p. 3.

[157] *Ibid.*, vol. 616, p. 317.

[158] *Ibid.*, vol. 469, p. 169.

[159] Voir *Conférence des Nations Unies sur le sucre, 1968 : Actes de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.69.II.D.6.), p. 57, annexe III.

Tout Etat ou territoire dont la déclaration de participation séparée a été faite par un gouvernement contractant en vertu de l'article III ou du paragraphe 2 du présent article sera, *dès qu'il deviendra un Etat indépendant, considéré comme un gouvernement contractant** et les dispositions du présent accord s'appliqueront au gouvernement de cet Etat *comme s'il s'agissait d'un gouvernement contractant originaire** participant déjà au présent accord.

Prise à la lettre, cette clause semblerait indiquer que l'Etat nouvellement indépendant deviendrait *automatiquement* une partie contractante distincte. Cependant, il a été confirmé par le dépositaire que les Etats nouvellement indépendants qui sont devenus parties au deuxième Accord international sur l'étain (1960)[160] ne le sont pas devenus en vertu du paragraphe 6 de l'article XXII. De même, et bien que le troisième Accord international sur l'étain (1965) contienne également, au paragraphe 6 de l'article XXV, une clause qui prévoit la participation automatique, aucun Etat nouvellement indépendant ne semble être devenu partie à l'accord en vertu de cette clause.

5) Le paragraphe 1 de l'article XXI du deuxième Accord sur l'étain (1960) présente également un certain intérêt à l'égard de la question envisagée ici. Cette disposition prévoyait que l'accord serait ouvert jusqu'au 31 décembre 1960 à la signature « des gouvernements représentés à la session », parmi lesquels se trouvaient le Zaïre et le Nigéria, qui sont tous deux devenus indépendants avant l'expiration de la période prescrite pour les signatures. Ces deux nouveaux Etats ont alors signé l'accord en vertu du paragraphe 1 de l'article XXI, et sont ultérieurement devenus parties à l'accord par dépôt de leurs instruments de ratification. Il semble donc que tous deux aient préféré suivre cette procédure plutôt que d'invoquer la disposition relative à la participation automatique figurant au paragraphe 6 de l'article XXII. Le cas du Ruanda-Urundi montre également que, dans l'intention des auteurs, la disposition relative à la participation automatique ne devait pas être prise à la lettre. La Belgique, qui avait signé l'accord au nom du Ruanda-Urundi en même temps que pour elle-même, avait ensuite expressément limité son instrument de ratification à la Belgique, afin de laisser les deux territoires qui composaient le Ruanda-Urundi libres de prendre leurs propres décisions.

6) L'Accord international de 1962 sur le café prévoit lui aussi le cas où un territoire accéderait au statut d'Etat indépendant, mais il envisage la question plutôt en termes d'un *droit conféré* au nouvel Etat, qui peut devenir partie à l'accord après son accession à l'indépendance si tel est son désir. C'est ainsi que l'article 67, après avoir autorisé, au paragraphe 1, l'extension de l'application de l'accord aux territoires dépendants, stipule au paragraphe 4 :

Le gouvernement d'un territoire auquel l'Accord s'appliquait en vertu du paragraphe 1 du présent article et qui est par la suite devenu indépendant *peut, dans les 90 jours de son accession à l'indépendance, notifier au Secrétaire général des Nations Unies qu'il a assumé les droits et les obligations d'une partie contractante à l'Accord**. Dès réception de cette notification, il devient partie à l'Accord[161].

Aucun territoire, après être devenu un Etat indépendant, n'a exercé son droit de notifier au Secrétaire général (qui est le dépositaire de l'accord) qu'il avait assumé la qualité de partie contractante distincte. Des deux Etats qui remplissaient les conditions requises pour pouvoir invoquer les dispositions du paragraphe 4, l'un – la Barbade – a si catégoriquement reconnu avoir le droit de devenir partie en vertu de ce paragraphe qu'il a notifié au Secrétaire général, en se référant expressément au paragraphe 4 de l'article 67, sa décision de *ne pas* assumer les droits et obligations d'une partie contractante. L'autre – le Kenya – a laissé expirer le délai de quatre-vingt-dix jours et n'est devenu partie à l'accord que trois ans après la date de son accession à l'indépendance, en déposant un instrument d'adhésion[162].

7) Tout comme le deuxième Accord international sur l'étain (1960), l'Accord international de 1962 sur le café stipule dans ses dispositions finales – article 62 – qu'il sera ouvert à la signature du gouvernement de tout Etat qui, avant son accession à l'indépendance, était représenté à la conférence en qualité de territoire dépendant. L'Ouganda, l'un des territoires qui étaient ainsi représentés, a accédé à l'indépendance avant l'expiration du délai prescrit pour les signatures, et cet Etat est devenu dûment partie à l'accord, en le signant d'abord, puis en le ratifiant[163].

8) Il semble que le seul autre traité multilatéral comportant une clause analogue soit encore un accord sur un produit de base : l'Accord international de 1968 sur le sucre[164], dont le paragraphe 2 de l'article 66 est rédigé sensiblement dans les mêmes termes que le paragraphe 4 de l'article 67 de l'accord de 1962 sur le café. Le 20 décembre 1968, le Gouvernement du Royaume-Uni a notifié l'extension de l'accord de 1968 sur le sucre à certains territoires, notamment Fidji. Par la suite, dans une communication datée du 10 octobre 1970 et parvenue au Secrétaire général le 17 octobre 1970, le Gouvernement de Fidji a notifié ce qui suit :

Les Fidji ayant accédé à l'indépendance le 10 octobre 1970, le Gouvernement de Fidji déclare, en application du paragraphe 2 de l'article 66 de l'Accord international de 1968 sur le sucre, assumer à compter de la date de la présente notification les droits et obligations de partie contractante à cet accord[165].

9) L'accord entre le Royaume-Uni et le Venezuela conclu à Genève en 1966, peu de temps avant l'accession à l'indépendance de la Guyane britannique, et qui traite du différend relatif à la frontière entre le Venezuela et la Guyane britannique[166], offre un exemple d'accord bilatéral comportant une clause prévoyant la participation future d'un territoire après son accession à l'indépendance. Cet

[160] Zaïre [République du Congo (Léopoldville)] et Nigéria (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 403, p. 5, 115 et 116).

[161] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 469, p. 239. Ces dispositions sont reprises au paragraphe 4 de l'article 65 de l'accord de 1968 sur le café (*ibid.*, vol. 647, p. 3).

[162] Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1972 (op. cit.)*, p. 379 et 380.

[163] *Ibid.*, p. 379.

[164] Voir ci-dessus note 159. L'accord de 1958 sur le sucre (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 385, p. 137) ne contenait pas cette clause, et l'accession à l'indépendance de territoires dépendants auxquels l'application de l'accord avait été « étendue » avait donné naissance à des difficultés.

[165] Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1972 (op. cit.)*, p. 385 et 386 et p. 388.

[166] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 561, p. 328.

accord, qui précisait dans son préambule que le Royaume-Uni l'avait signé « en consultation avec le Gouvernement de la Guyane britannique » et en tenant compte du fait que celle-ci devait bientôt accéder à l'indépendance, disposait dans son article VIII :

> Lors de l'accession de la Guyane britannique à l'indépendance, le *Gouvernement guyanais deviendra partie au présent Accord**, à côté du Gouvernement du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord et du Gouvernement vénézuélien.

Avant l'indépendance, l'accord a été officiellement approuvé par la chambre de ce que l'on appelait encore à ce moment-là la « Guyane britannique ». En outre, lorsque le Venezuela a notifié au Secrétaire général l'entrée en vigueur de cet accord entre lui-même et le Royaume-Uni, il a appelé l'attention sur la disposition de l'article VIII selon laquelle le Gouvernement guyanais deviendrait partie à l'accord après l'accession de ce territoire à l'indépendance. De fait, la Guyane est devenue indépendante quelques semaines plus tard, et dès lors le Venezuela et la Guyane ont considéré cette dernière comme étant une troisième partie contractante distincte à l'accord de Genève.

10) Compte tenu de la pratique des Etats exposée dans les paragraphes précédents, la Commission a jugé souhaitable d'énoncer séparément les deux règles contenues dans les *paragraphes 1 et 2* de l'article. Le *paragraphe 1* traite des cas les plus fréquents, à savoir ceux où l'Etat successeur a *la faculté*, en vertu du traité, de se considérer comme y étant partie. Ces cas semblent relever de la règle énoncée à l'article 36 (Traités prévoyant des droits pour des Etats tiers) de la Convention de Vienne. Mais il est évident qu'un Etat successeur, qu'il doive ou non être considéré comme un Etat tiers par rapport au traité, peut exercer le droit, que le traité lui-même lui confère expressément, d'y devenir partie. Il est également évident que l'exercice de ce droit serait soumis aux dispositions du traité relatives à la procédure ou, en l'absence de dispositions à cet effet, aux règles générales de la succession d'Etats en matière de traités énoncées dans le présent projet d'articles; le membre de phrase « ou, en l'absence de dispositions à cet effet, conformément aux dispositions des présents articles » vise donc le cas des traités qui prévoient la faculté dont il est question dans la première partie du paragraphe 1, mais qui ne contiennent pas de dispositions indiquant comment elle peut être exercée. Dans ces conditions, la procédure à suivre serait, dans le cas des Etats nouvellement indépendants, celle qui est prévue par l'article 21 et, dans les autres cas, celle qui est prévue par l'article 37.

11) Le *paragraphe 2* concerne les cas où un traité entend stipuler que, s'il se produit une succession d'Etats, l'Etat successeur *sera considéré comme partie au traité*. Dans ces cas, les dispositions du traité ne se bornent pas à conférer à l'Etat successeur le droit de choisir de devenir partie ; elles tendent également, semble-t-il à créer automatiquement pour l'Etat successeur l'obligation de se considérer lui-même partie. En d'autres termes, ces cas semblent relever de l'article 35 (Traités prévoyant des obligations pour des Etats tiers) de la Convention de Vienne. Conformément à cet article, l'obligation envisagée par le traité ne naît pour un Etat tiers que si celui-ci l'accepte expressément par écrit. La question qui se pose est donc de savoir s'il faut faire intervenir le fait que le traité était auparavant applicable au territoire de l'Etat successeur lorsque ce territoire était sous la souveraineté de son prédécesseur. Certains gouvernements s'étant demandé s'il était souhaitable d'exiger, dans le présent contexte, que l'Etat successeur donne expressément son acceptation par écrit, la Commission a de nouveau examiné, à sa présente session, la possibilité d'assouplir tant soit peu le paragraphe 2 de l'article. Elle s'est toutefois décidée pour le maintien de l'acceptation expresse par écrit, comme dans le projet de 1972. Elle a jugé en effet qu'il fallait absolument éviter qu'un traité prévoyant que l'Etat successeur *serait considéré comme partie au traité* puisse être interprété comme imposant à celui-ci l'obligation de devenir partie par la volonté des parties originaires. En conséquence, le paragraphe 2 stipule que la disposition du traité selon laquelle l'Etat successeur sera considéré comme partie « ne prend effet que si l'Etat successeur accepte expressément par écrit qu'il en soit ainsi ». Conformément à ce paragraphe, l'Etat successeur serait donc considéré comme n'étant nullement obligé de devenir partie par l'effet de la seule clause du traité. Quel qu'en soit le libellé, la clause du traité serait considérée comme établissant pour l'Etat successeur la faculté, et non l'obligation, de devenir partie au traité. Les mots « sera considéré comme partie au traité » visent à couvrir toute autre expression analogue employée dans la terminologie des traités, telle que « sera partie » ou « sera réputé partie ».

12) La Commission a jugé préférable d'exiger dans tous les cas une manifestation du consentement subséquent de l'Etat successeur, bien que dans certains cas (notamment ceux où le territoire jouissait d'un degré d'autonomie au moment de la conclusion du traité) les représentants du territoire pourraient avoir été consultés au sujet de la participation future au traité après l'accession à l'indépendance. Elle a tenu néanmoins à souligner que le paragraphe 2 ne traitait que l'application des dispositions du traité lui-même et ne visait pas à exclure l'application, s'il y avait lieu, d'autres dispositions du projet d'articles. Par exemple, dans un cas de continuité *de jure* relevant de la quatrième partie du projet, le traité resterait en vigueur à l'égard de l'Etat successeur même s'il prévoyait que « l'Etat successeur sera considéré comme partie au traité ».

13) Certains membres ayant soulevé la question de la continuité de l'application du traité pendant la période intermédiaire entre la date de la succession d'Etats et le moment où l'Etat successeur manifeste son consentement, la Commission a décidé d'ajouter la disposition énoncée au paragraphe 3. C'est pourquoi le *paragraphe 3*, qui a pour but d'assurer la continuité de l'application, dispose qu'en règle générale, dans les cas relevant des paragraphes 1 ou 2 de l'article, l'Etat successeur, s'il consent à être considéré comme partie, le sera *à partir de la date de la succession d'Etats*. Cette règle générale est assortie de la réserve finale « à moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu », qui sauvegarde les dispositions du traité lui-

même, comme dans le cas d'instruments tels que l'Accord international de 1962 sur le café et l'Accord international de 1968 sur le sucre, dont il a été question plus haut[167], et la liberté des parties. A sa présente session, la Commission s'est demandé s'il ne faudrait pas modifier le paragraphe 3 pour tenir compte des modifications apportées à l'article 22, qui auraient normalement pour effet de rendre un traité multilatéral applicable à l'égard d'un Etat nouvellement indépendant à compter de la date de la notification de succession, et non de la date de la succession d'Etats. La Commission a conclu toutefois que lorsqu'un traité contient une disposition expresse visant à faciliter la continuité de l'application du traité, comme dans les cas qui sont visés aux paragraphes 1 et 2 de l'article 10, il serait raisonnable de maintenir la règle supplétive sous la forme dans laquelle elle est formulée au paragraphe 3. La Commission n'a donc pas ajouté de disposition, correspondant au paragraphe 2 de l'article 22, prévoyant la suspension de l'application du traité.

14) Bien que les précédents récents cités dans le présent commentaire concernent des Etats nouvellement indépendants et se rapportent surtout à des traités multilatéraux, la Commission a jugé bon, étant donné les questions de principe qui sont en jeu, de formuler les dispositions de l'article 10 en termes généraux, afin de les rendre applicables à tous les cas de succession d'Etats et à tous les types de traités. C'est pourquoi elle a fait figurer cet article parmi les dispositions générales du projet.

Article 11[168]. – *Régimes de frontière*

Une succession d'Etats n'affecte pas en tant que telle :

***a*) une frontière établie par un traité; ni**

***b*) les obligations et droits établis par un traité et se rapportant au régime d'une frontière.**

Article 12[169]. – *Autres régimes territoriaux*

1. Une succession d'Etats n'affecte pas en tant que telle :

***a*) les obligations se rapportant à l'usage d'aucun territoire, ou aux restrictions à son usage, établies par un traité au bénéfice de tout territoire d'un Etat étranger et considérées comme attachées aux territoires en question;**

***b*) les droits établis par un traité au bénéfice d'aucun territoire et se rapportant à l'usage, ou aux restrictions à l'usage, de tout territoire d'un Etat étranger et considérés comme attachés aux territoires en question.**

2. Une succession d'Etats n'affecte pas en tant que telle :

***a*) les obligations se rapportant à l'usage d'aucun territoire, ou aux restrictions à son usage, établies par un traité au bénéfice d'un groupe d'Etats ou de tous les Etats et considérées comme attachées à ce territoire;**

***b*) les droits établis par un traité au bénéfice d'un groupe d'Etats ou de tous les Etats et se rapportant à l'usage d'aucun territoire, ou aux restrictions à son usage, et considérés comme attachés à ce territoire.**

Commentaire

1) Dans les ouvrages des juristes comme dans la pratique des Etats, il est fréquemment fait mention de certaines catégories de traités, qualifiés selon le cas de traités « de caractère territorial », « de disposition », « réels » ou « de caractère local », comme ayant force obligatoire pour le territoire en question même s'il y a succession d'Etats. La question de ce que, pour plus de commodité, l'on appellera *traités territoriaux* dans le présent commentaire est à la fois importante, complexe et controversée. Pour en souligner l'importance, il suffit de mentionner qu'elle touche de grands problèmes comme les frontières internationales, le droit de passage sur les voies d'eau internationales ou sur le territoire d'un autre Etat, l'utilisation des fleuves internationaux, la démilitarisation ou la neutralisation de tel ou tel lieu, etc.

2) La majorité des auteurs modernes penchent en faveur de la doctrine traditionnelle selon laquelle les traités territoriaux constituent une catégorie à part et ne sont pas affectés par une succession d'Etats. En même temps, certains juristes ont tendance à considérer, notamment en ce qui concerne les frontières, que ce n'est pas tant les traités eux-mêmes que les situations résultant de leur exécution qui constituent une catégorie à part. En d'autres termes, ils estiment que, dans le présent contexte, il s'agit d'une question de succession, non pas à l'égard du traité lui-même, mais à l'égard du régime de frontière ou autre régime territorial établi par le traité. En général, toutefois, les opinions des auteurs sont trop diverses pour que l'on puisse en déduire dans quelle mesure et sur quelle base précise le droit international reconnaît que les traités territoriaux constituent une catégorie à part aux fins du droit applicable à la succession d'Etats.

3) Les décisions des tribunaux internationaux jettent une certaine lumière sur la question des traités territoriaux. Dans sa deuxième ordonnance dans l'*Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex*, la CPJI a fait une déclaration qui constitue peut-être la confirmation la plus importante de l'existence d'une règle prescrivant que l'Etat successeur est tenu de respecter les clauses d'un traité territorial qui ont une incidence sur le territoire auquel se rapporte une succession d'Etats. Le Traité de Turin de 1816, en délimitant la frontière entre la Suisse et la Sardaigne, imposait des restrictions à la perception de droits de douane dans la zone de Saint-Gingolph. La Suisse a soutenu que, aux termes du traité, la ligne des douanes devait être reculée en deçà de Saint-Gingolph. La Sardaigne, bien qu'elle ait tout d'abord contesté cette interprétation du traité, a finalement adopté ce point de vue et elle a donné effet à son accord par un « manifeste » reculant la ligne des douanes. Dans ce contexte, la Cour a dit

[167] Le cas de la participation de Fidji à l'Accord international de 1968 sur le sucre, dont il est question au paragraphe 8 ci-dessus, en est un exemple. Fidji est devenue partie à l'accord à compter non de la date de la succession d'Etats (10 octobre 1970), mais de la date de la notification par laquelle elle indiquait qu'elle avait assumé les droits et les obligations d'une partie contractante conformément au paragraphe 2 de l'article 66 de l'accord de 1968 sur le sucre.

[168] Article 29 du projet de 1972.

[169] Article 30 du projet de 1972.

[...] que cette adhésion, donnée par Sa Majesté le Roi de Sardaigne sans réserve aucune, mit fin à un différend international qui portait sur l'interprétation du Traité de Turin; que, par conséquent, l'effet du Manifeste de la Royale Chambre des comptes de Sardaigne, notifié en exécution des ordres souverains, fixa obligatoirement, pour le Royaume de Sardaigne, ce qui, à l'avenir, devait faire droit entre les parties; que l'accord des volontés, ainsi traduit par le Manifeste, confère à la création de la zone de Saint-Gingolph un caractère conventionnel, *que doit respecter la France, comme ayant succédé à la Sardaigne dans la souveraineté sur ledit territoire** [170].

Cette déclaration se retrouve à peu près dans les mêmes termes dans l'arrêt définitif de la Cour rendu lors de la deuxième phase de l'affaire [171]. Bien que le caractère territorial du traité ne soit pas particulièrement souligné dans le passage qui vient d'être cité, il ressort clairement d'autres passages que la Cour reconnaissait qu'elle avait affaire, en l'occurrence, à un arrangement de caractère territorial. En effet, le Gouvernement suisse, dans ses mémoires, avait fortement souligné le caractère « réel » de l'accord [172], invoquant la notion de servitudes en liaison avec les zones franches [173]. Cette affaire est donc généralement reconnue comme constituant un précédent en faveur du principe selon lequel certains traités de caractère territorial ont *ipso jure* force obligatoire pour un Etat successeur.

4) Ce qui n'est peut-être pas clair, c'est la nature précise du principe appliqué par la Cour. Les zones franches, y compris la zone sarde, avaient été créées dans le cadre d'arrangements internationaux conclus à la fin des guerres napoléoniennes, et, dans d'autres passages de ses décisions [174], la Cour a souligné cet aspect des accords concernant les zones franches. La question est donc de savoir si la déclaration de la Cour s'applique d'une manière générale aux traités ayant ce caractère territorial ou si elle est limitée aux traités qui font partie d'un règlement territorial et qui établissent un régime conventionnel objectif. Tout ce qu'on peut dire à ce sujet, c'est que les termes mêmes de cette déclaration avaient un caractère assez général. La Cour ne paraît pas avoir traité le point de savoir si, en pareil cas, la succession porte sur le traité ou sur la situation résultant de l'exécution du traité. Les termes qu'elle utilise dans le passage de son ordonnance mentionné plus haut et dans le passage analogue de son arrêt définitif se réfèrent, intentionnellement ou non, à « *un caractère conventionnel** », que doit respecter la France, comme ayant succédé à la Sardaigne dans la souveraineté sur ledit territoire ».

5) Avant la constitution de la Cour permanente, la question de la succession à l'égard d'un traité territorial avait été soumise au Conseil de la SDN à propos de l'obligation de la Finlande de maintenir la démilitarisation des îles d'Åland. Le problème a été soulevé à propos d'un différend entre la Suède et la Finlande concernant l'attribution de ces îles après que la Finlande eut été détachée de la Russie, à la fin de la première guerre mondiale. Le Conseil a soumis les aspects juridiques du différend à un comité de trois juristes, dont faisait partie Max Huber, qui devait plus tard devenir juge et président de la Cour permanente. Le traité en question était la « Convention, annexée au Traité de paix de Paris, conclue entre la Grande-Bretagne et la France d'une part et la Russie de l'autre, relative aux îles d'Åland », conformément à laquelle les trois puissances déclaraient que « les îles d'Åland ne seront pas fortifiées, et qu'il n'y sera maintenu ni créé aucun établissement militaire ou naval [175] ». Deux aspects essentiels du droit des traités étaient en jeu. Le premier, lié au droit de la Suède d'invoquer la convention bien qu'elle n'y fût pas partie, a été examiné par le Rapporteur spécial sur le droit des traités dans son troisième rapport sur la question à propos des effets des traités sur des Etats tiers et des régimes objectifs [176]. Le second était lié à la question de l'obligation de la Finlande de maintenir la démilitarisation des îles. Dans son avis, le Comité des juristes, après avoir fait observer que « l'existence de servitudes internationales, dans le sens propre et technique du mot, n'est pas généralement admise [177] », a néanmoins trouvé des raisons d'attribuer des effets spéciaux à la convention de démilitarisation de 1856 :

En ce qui concerne la situation de l'Etat qui possède la souveraineté territoriale sur les îles d'Åland, l'obligation de reconnaître les stipulations de 1856 et de s'y conformer s'imposerait de plein droit si l'on admettait qu'il s'agit dans l'espèce d'une servitude réelle. On arrive à une conséquence analogue en adoptant le point de vue exprimé ci-dessus qu'il s'agit bien en effet d'un règlement positif d'intérêts européens et non de simples obligations politiques individuelles et subjectives. En se déclarant indépendante et en réclamant de ce chef sa reconnaissance comme personne de droit international, la Finlande ne peut se soustraire aux charges qui dérivent pour elle de ce règlement d'intérêts européens. Dans tout acte de reconnaissance, il faut en effet sous-entendre la réserve que l'Etat reconnu respectera les obligations qui résultent pour lui soit du droit international général, *soit des règlements internationaux relatifs à son territoire** [178].

Manifestement, en exprimant cet avis, le Comité des juristes ne fondait pas l'obligation de l'Etat successeur de maintenir le régime de démilitarisation simplement sur le caractère territorial du traité. Il paraît plutôt s'être fondé sur la théorie de l'effet dispositif d'un règlement international établi dans l'intérêt général de la communauté internationale (ou tout au moins d'une région). Ainsi, il semble avoir considéré que la Finlande succédait à un régime établi ou à une situation établie résultant du traité, et non pas aux obligations contractuelles du traité en tant que tel.

6) L'*Affaire du Temple de Préah Vihéar* [179], citée à ce sujet par quelques auteurs, présente un certain intérêt en ce qui concerne les traités de frontière, bien que la CIJ n'ait pas examiné la question de succession dans son arrêt. La frontière entre la Thaïlande et le Cambodge avait été

[170] Ordonnance du 6 décembre 1930 (*C.P.J.I.*, série A, no 24, p. 17).

[171] *C.P.J.I.*, série A/B, no 46, p. 145.

[172] *C.P.J.I.*, série C, no 17-I, Affaire des zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex, vol. III, p. 1654.

[173] *Ibid.*, vol. I, p. 415.

[174] P. ex. *C.P.J.I.*, série A/B, no 46, p. 148.

[175] G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Gottingue, Dieterich, 1857, t. XV, p. 790.

[176] Voir *Annuaire... 1964*, vol. II, p. 20, 28 et 29, doc. A/CN.4/167 et Add.1 à 3, art. 62, par. 12 du commentaire, et art. 63, par. 11 du commentaire.

[177] SDN, *Journal officiel, Supplément spécial no 3* (octobre 1920), p. 16.

[178] *Ibid.*, p. 18.

[179] *C.I.J. Recueil 1962*, p. 6 à 146.

fixée en 1904 par un traité conclu entre la Thaïlande [Siam] et la France, qui était alors puissance protectrice du Cambodge. Le litige portait sur les effets d'une erreur prétendue dans l'application du traité, commise par la commission mixte franco-siamoise qui avait délimité la frontière. Dans l'intervalle, le Cambodge était devenu indépendant et se trouvait donc dans la position d'un Etat nouvellement indépendant à l'égard du traité de frontière. Ni la Thaïlande ni le Cambodge n'ont contesté le maintien en vigueur du traité de 1904 après l'accession du Cambodge à l'indépendance, et la Cour a tranché le litige en se fondant sur une carte résultant de la délimitation et sur l'acquiescement de la Thaïlande à la frontière tracée sur cette carte. La Cour n'avait donc pas à examiner la question de la succession du Cambodge au traité de frontière. D'autre part, il y a lieu de noter que la Cour n'a jamais paru douter que le règlement de frontière établi par le traité de 1904 et la délimitation, s'il n'était pas vicié par une erreur, avait force obligatoire entre la Thaïlande et le Cambodge.

7) La position prise par les parties sur la question de succession dans leurs mémoires relatifs aux exceptions préliminaires soulevées par la Thaïlande se rapporte plus directement à la question. Entendant contester la succession du Cambodge aux droits de la France découlant des dispositions relatives au règlement pacifique qui figuraient dans le traité franco-siamois de 1937, la Thaïlande a soutenu la thèse suivante :

> Aux termes du droit international coutumier en matière de succession d'Etats, si le Cambodge succède à la France pour ce qui touche au tracé des frontières, il est également lié par des traités de caractère local qui déterminent les méthodes de fixation de ces frontières sur les lieux. Toutefois, les règles générales de droit international coutumier en matière de succession d'Etats ne prévoient pas, en cas de succession par la séparation d'une partie du territoire d'un Etat, telle la séparation du Cambodge et de la France, que le nouvel Etat succède aux dispositions politiques des traités de l'ancien Etat. [...] La question de savoir si la Thaïlande est liée au Cambodge par les dispositions touchant le règlement pacifique d'un traité conclu par la Thaïlande avec la France est très différente de celles qui portent sur les obligations d'un Etat successeur à l'égard de certaines charges pouvant être identifiées comme liées au territoire acquis par le successeur après son accession à l'indépendance. *Elle diffère également de la question de l'applicabilité des dispositions du traité de 1904 pour l'identification et la démarcation sur les lieux de la frontière fixée le long de la ligne de partage des eaux**[180].

Le Cambodge, bien qu'il se soit essentiellement appuyé sur la thèse de la « représentation » du Cambodge par la France pendant la période du protectorat, n'a pas contesté les arguments de la Thaïlande concernant la succession d'un nouvel Etat aux traités territoriaux. Au contraire, il a soutenu que les dispositions touchant le règlement pacifique stipulées dans le traité de 1937 étaient directement liées au règlement de frontière, et il s'est exprimé en ces termes :

> La Thaïlande reconnaît que le Cambodge est successeur de la France en ce qui concerne les traités relatifs à la définition et à la délimitation des frontières. Elle ne peut exclure arbitrairement du jeu de tels traités les dispositions qu'ils renferment quant au règlement juridictionnel obligatoire, *dans la mesure où ce règlement est accessoire à la définition et à la délimitation des frontières**[181].

[180] *C.I.J. Mémoires, Temple de Préah Vihéar*, vol. I, p. 145 et 146.

[181] *Ibid.*, p. 165.

Ainsi, les deux parties semblent avoir admis que, dans le cas d'un Etat nouvellement indépendant, il y avait succession non seulement à l'égard du règlement de frontière, mais aussi à l'égard des dispositions conventionnelles accessoires à ce règlement. La Thaïlande a soutenu que la succession était limitée aux dispositions qui faisaient partie du règlement de frontière lui-même, tandis que le Cambodge a prétendu qu'elle s'étendait aux dispositions figurant dans un traité ultérieur directement liées au règlement de frontière.

8) L'*Affaire du droit de passage sur territoire indien*[182] présente également un certain intérêt, bien qu'elle ne comporte aucune décision de la Cour sur la succession aux obligations conventionnelles. Certes, c'est en vertu d'un traité de 1779 conclu avec les Mahrattes que le Portugal a d'abord pu prendre pied dans les deux enclaves à propos desquelles s'est posée la question d'un droit de passage dans cette affaire. Cependant, la majorité de la Cour a jugé expressément que c'était non pas en vertu de ce traité que le Portugal jouissait de certains droits de passage pour le personnel civil à la veille de l'accession de l'Inde à l'indépendance, mais plutôt en vertu d'une coutume locale, qui avait été établie ultérieurement entre la Grande-Bretagne et le Portugal. Le droit de passage découlait du consentement des Etats, mais la Cour a estimé qu'elle se trouvait en présence d'un droit d'origine coutumière et non pas conventionnelle. La Cour a conclu que l'Inde avait succédé à la situation juridique créée par cette coutume bilatérale, qui n'avait pas été « affectée par le changement de régime survenu dans le territoire intermédiaire lorsque l'Inde eut acquis son indépendance[183] ».

9) Il y a lieu d'examiner maintenant la pratique des Etats, et plus particulièrement la pratique moderne des Etats. La Commission se propose de l'étudier d'abord sous l'angle de la succession aux traités de frontière, et ensuite sous celui de la pratique concernant les autres formes de traités territoriaux.

Traités de frontière

10) Il faut mentionner d'abord l'alinéa *a* du paragraphe 2 de l'article 62 de la Convention de Vienne, qui dispose qu'un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin à un traité ou pour s'en retirer « s'il s'agit d'un traité établissant une frontière ». Cette disposition avait été proposée par la Commission à l'issue de son étude du droit général des traités. Après avoir signalé que cette exception à la règle du changement fondamental de circonstances semblait reconnue par la plupart des juristes, la Commission disait dans son commentaire :

> Le *paragraphe 2* excepte deux cas de l'application de l'article. Le premier concerne les traités établissant une frontière — un cas que les deux Etats parties dans l'affaire des *Zones franches* semblent avoir considéré comme n'étant pas soumis à la règle, ce qui est aussi l'avis de la plupart des juristes. Certains membres de la Commission ont pensé qu'il serait peut-être excessif d'exclure totalement ces traités de la règle

[182] *C.I.J. Recueil 1960*, p. 6.

[183] *Ibid.*, p. 40.

et que ce serait inconciliable avec le principe de l'autodétermination reconnu dans la Charte. Toutefois, la Commission a conclu que les traités qui établissent une frontière doivent être tenus pour une exception à la règle, sans quoi, au lieu d'être un instrument d'évolution pacifique, la règle pourrait devenir la cause de dangereux froissements. Elle a également été d'avis que l'« autodétermination », telle qu'elle est envisagée dans la Charte, est un principe à part et qu'en le présentant, dans le contexte du droit des traités, comme une application de la règle contenue dans le présent article on pourrait provoquer quelque confusion. En excluant de son champ d'application les traités qui établissent une frontière, le présent article n'écarte pas l'application du principe de l'autodétermination à tous les cas où sont réunies les conditions dans lesquelles il peut être légitimement appliqué. La Commission a remplacé l'expression « traité fixant une frontière » par les mots « traité *établissant* une frontière », en réponse à des observations des gouvernements, car c'est une expression plus large, qui englobe les traités de cession aussi bien que les traités de délimitation[184].

Bien que quelques-uns s'y soient opposés, la très grande majorité des Etats qui participaient à la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités ont approuvé que les traités établissant une frontière fassent exception à la règle du « changement fondamental de circonstances ». Les considérations qui ont conduit la Commission et la Conférence à déroger à la règle du changement fondamental de circonstances semblent s'appliquer avec la même force à une succession d'Etats, même si la question peut s'être présentée dans un contexte différent. La Commission estime donc que la position prise par les Etats à la Conférence sur le droit des traités à l'égard des traités de frontière est tout à fait pertinente aussi dans le cas présent.

11) On a déjà signalé la présomption, apparemment admise par la Thaïlande et le Cambodge dans l'*Affaire du Temple de Préah Vihéar,* au sujet de la succession de ce dernier pays à la frontière établie par le traité franco-siamois de 1904[185]. Cette présomption reflète sans aucun doute l'opinion générale concernant la situation d'un Etat successeur à l'égard d'un accord établissant une frontière. La Tanzanie, qui dans sa déclaration unilatérale a pourtant proclamé avec force sa liberté de maintenir les traités de son prédécesseur ou d'y mettre fin, n'en a pas moins insisté pour que les frontières établies précédemment par traité restent en vigueur. En outre, bien que leur premier mouvement ait été de s'insurger contre le maintien des frontières « coloniales », les nouveaux Etats indépendants d'Afrique en sont venus à approuver le principe du respect des frontières établies. L'OUA se borne, il est vrai, à affirmer dans sa charte, au paragraphe 3 de l'article III, le principe du « respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque Etat et de son droit inaliénable à une existence indépendante[186] ». Toutefois, la Conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, tenue au Caire en 1964, a adopté, avec des réserves de la Somalie et du Maroc seulement, une résolution dans laquelle, après avoir réaffirmé le principe énoncé au paragraphe 3 de l'article III de la Charte de l'OUA, elle déclarait solennellement que « tous les Etats membres s'engagent à respecter les frontières existant au moment où ils ont accédé à l'indépendance »[187]. Une résolution analogue a été adoptée par la Conférence des chefs d'Etat ou de gouvernement des pays non alignés, qui s'est tenue également au Caire un peu plus tard la même année. Bien entendu, cela ne signifie pas qu'il ne s'est pas produit ou qu'il ne peut pas se produire de conflits de frontières entre Etats africains, mais il leur faut pour cela invoquer d'autres motifs juridiques que les simples effets d'une succession d'Etats sur un traité de frontière.

12) La Somalie est en conflit avec l'Ethiopie au sujet de deux frontières, l'une étant l'ancienne frontière de la Somalie britannique et l'autre l'ancienne frontière de la Somalie italienne; elle a un troisième litige, avec le Kenya, au sujet de sa frontière avec la province Nord-Est du Kenya. Les revendications de la Somalie dans ces conflits reposent essentiellement sur des considérations ethniques et d'autodétermination et sur des motifs allégués à l'encontre de la validité de certains des traités pertinents. La Somalie ne semble pas avoir fait valoir qu'en tant qu'Etat successeur elle était libérée *ipso jure* de toute obligation au sujet des frontières établies aux termes des traités conclus par l'Etat prédécesseur, mais, selon les observations écrites du Gouvernement de la Rébublique démocratique somalie sur le projet d'articles[188], elle a toujours contesté la validité du traité anglo-éthiopien de 1897 au motif qu'il s'agissait d'un traité conclu « entre des puissances coloniales étrangères sans le consentement ou à l'insu du peuple somali et contre ses intérêts ». Selon ces observations, les traités pertinents étaient, mis à part le traité anglo-éthiopien de 1897, les traités de 1897 et de 1908 entre l'Ethiopie et l'Italie et le traité anglo-italien de 1924, et « lorsque la Somalie a accédé à l'indépendance en 1960, elle a refusé de reconnaître la validité des traités tendant au partage du peuple somali qui avaient été conclus par les puissances coloniales, et elle n'a pas modifié sa position depuis lors ». En revanche, la position adoptée par l'Ethiopie et le Kenya (qui est aussi un Etat successeur) est que les traités en question sont valides et que, du fait qu'il s'agit de règlements de frontière, ils doivent être respectés par un Etat successeur.

13) Dans le conflit somalo-éthiopien concernant le traité de 1897, la frontière fixée d'un commun accord par l'Ethiopie et la Grande-Bretagne en 1897 séparait certaines tribus somalies de leurs pâturages traditionnels, et un échange de lettres annexé au traité prévoyait que ces tribus, de part et d'autre de la frontière, seraient libres de la traverser pour se rendre sur leurs terres de pacage. Le traité de 1897 a été confirmé dans un accord conclu entre le Royaume-Uni et l'Ethiopie en 1954, l'article Ier de cet accord confirmant la frontière et l'article II les droits de pacage. L'article III instituait un « arrangement spécial » pour réglementer l'exercice des droits de pacage par les tribus somalies. En 1960, peu avant l'indépendance, à une question qui lui avait été posée au Parlement concernant la

[184] Paragraphe 11 du commentaire de la Commission sur son projet d'article 59 (devenu l'article 62 de la Convention de Vienne) [*Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence (op. cit.)*, p. 85 et 86].

[185] Voir ci-dessus par. 6.

[186] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 479, p. 75.

[187] Document OUA AHG/Res.16 (1). Voir aussi S. Touval, « Africa's frontiers — Reactions to a colonial legacy », *International Affairs*, Londres, vol. 42, nº 4 (octobre 1966), p. 643.

[188] Voir ci-après annexe I.

continuité des droits de pacage accordés aux Somalis le long de la frontière éthiopienne, le Premier Ministre britannique a répondu :

Après que les responsabilités du Gouvernement de Sa Majesté concernant le Gouvernement du Protectorat auront pris fin et en l'absence de tout nouvel instrument, les dispositions du traité anglo-éthiopien de 1897 devraient à notre avis, être considérées comme restant en vigueur entre l'Ethiopie et l'Etat successeur. En revanche, l'article III de l'accord de 1954, qui contient la plupart des dispositions additionnelles au traité de 1897, deviendrait, à notre sens, caduc[189].

Le Royaume-Uni était donc d'avis que les dispositions relatives tant à la frontière qu'aux droits de pacage des Somalis resteraient en vigueur et que seul prendrait fin l'« arrangement spécial », qui présupposait que le territoire somali voisin était sous l'administration britannique. Dans cet exemple, comme on peut le voir, la position adoptée par le Royaume-Uni était que les clauses accessoires qui faisaient partie intégrante d'un règlement de frontière resteraient en vigueur lors d'une succession d'Etats, mais que les arrangements particuliers conclus par l'Etat prédécesseur pour l'application de ces dispositions ne survivraient pas à la succession d'Etats. Selon les observations du Gouvernement éthiopien, sa position a toujours été et est encore qu'après la cessation des responsabilités du Royaume-Uni à l'égard du protectorat de Somalie « les dispositions relatives à la frontière et aux droits de pacage du traité anglo-éthiopien de 1897 [sont restées] en vigueur et que seul l'*arrangement spécial* de l'accord anglo-éthiopien de 1954 [est devenu] caduc[190] ».

14) Dans plusieurs autres cas, le Royaume-Uni a reconnu que les droits et obligations découlant d'un traité de frontière resteraient en vigueur après une succession d'Etats. Un de ces exemples est la Convention de 1930 conclue entre les Etats-Unis d'Amérique et le Royaume-Uni pour la délimitation de la frontière entre l'archipel des Philippines et le Bornéo-Septentrional. Lorsque les Philippines devinrent indépendantes, en 1946, le Gouvernement britannique a reconnu dans une note diplomatique qu'en conséquence « le Gouvernement de la République des Philippines avait succédé aux droits et obligations souscrits par les Etats-Unis d'Amérique dans les notes de 1930[191] ».

15) On trouve un autre exemple dans le Traité de Kaboul conclu en 1921 par le Royaume-Uni et l'Afghanistan, qui, entre autres, définissait la frontière entre ce qui était alors le Dominion britannique de l'Inde et l'Afghanistan, le long du tracé appelé « ligne Durand ». Lorsque le dominion a été partagé en deux Etats, l'Inde et le Pakistan, et lors de l'accession de ces Etats à l'indépendance, l'Afghanistan a contesté le règlement de frontière en se fondant sur la doctrine du changement fondamental de circonstances. La position du Royaume-Uni devant cette éventualité, telle qu'elle est résumée dans *Documentation concernant la succession d'Etats*, était la suivante :

Le Foreign Office a été avisé que le partage de l'ancienne Inde en deux Etats — l'Inde et le Pakistan — et la fin de la domination britannique sur l'Inde n'avaient pas entraîné la caducité du traité afghan, qui demeurait par conséquent en vigueur. Il était indiqué néanmoins qu'un examen du traité pourrait révéler que certaines de ses dispositions, du fait qu'elles avaient un caractère politique ou étaient relatives à l'échange permanent de missions diplomatiques, entraient dans la catégorie des dispositions qui ne sont pas transmissibles lors d'une succession d'Etats. *Toutefois, cela ne pouvait concerner les clauses mises à exécution, telles que celles qui prévoyaient l'établissement d'une frontière internationale, ou plutôt ce qui avait déjà été accompli au titre des clauses exécutées du traité, quelle que puisse être la position au sujet du traité lui-même** [192].

Ici encore, le Royaume-Uni fait donc une distinction entre des dispositions qui établissent une frontière et des dispositions accessoires de caractère politique. Cependant, en l'occurrence, il semble qu'il ait fait aussi une distinction entre les dispositions du traité *en tant que telles* et la frontière résultant de leur exécution – distinction faite par un certain nombre de juristes. Par contre, l'Afghanistan a contesté le droit du Pakistan à invoquer en l'espèce les dispositions qui dans le traité de 1921 se rapportent aux frontières[193]. L'Afghanistan s'appuyait pour cela sur divers arguments tels que le caractère prétendu « inégal » du traité lui-même. Il a soutenu aussi que le Pakistan, en tant que nouvel Etat indépendant, avait fait « table rase » en 1947 et ne pouvait prétendre succéder automatiquement aux droits britanniques reconnus par le traité de 1921.

16) On peut citer plusieurs autres exemples contemporains où un Etat successeur s'est trouvé impliqué dans un litige de frontière. Il s'agit surtout, semble-t-il, d'exemples dans lesquels le traité en cause laissait subsister des doutes sur le tracé de la frontière ou dans lesquels sa validité était contestée pour une raison ou une autre; dans ces exemples, la succession d'Etats offrait simplement l'occasion de rouvrir la question ou d'avancer en faveur d'une révision des frontières des motifs sans rapport avec le droit de succession. Tel semble avoir été le cas, par exemple, des conflits relatifs à des frontières qui ont opposé le Maroc et l'Algérie, Surinam et la Guyane, le Venezuela et la Guyane[194], et probablement aussi les diverses revendications de la Chine à l'égard de la Birmanie, de l'Inde et du Pakistan. A la vérité, il est possible que la Chine ait manifesté une tendance à rejeter les anciens traités « britanniques » en tant que tels – mais ce sont les traités eux-mêmes qu'elle conteste, semble-t-il, plutôt que d'invoquer un principe général selon lequel un Etat nouvellement indépendant fait table rase des traités, y compris les traités de frontière.

[189] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*, p. 185.

[190] Voir ci-après annexe I.

[191] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*, p. 190.

[192] *Ibid.*, p. 187.

[193] *Ibid.*, p. 1 à 5. Il y a lieu de mentionner également une lettre adressée par le représentant de la Grande-Bretagne à Sardar-i-Ala, le Ministre des affaires étrangères de l'Afghanistan, qui est reproduite en annexe au traité de 1921 et qui reconnaît l'existence, de part et d'autre de la frontière, de tribus intéressant le Gouvernement afghan (*ibid.*, p. 5), ainsi qu'une déclaration faite par le Gouvernement du Royaume-Uni, le 3 juin 1947, à l'occasion de l'accession de l'Inde et du Pakistan à l'indépendance, et traitant du cas particulier de la province de la frontière nord-ouest et des intérêts des tribus de la frontière nord-ouest de l'Inde (*ibid.*, p. 5 et 6).

[194] Voir ci-dessus art. 10, par. 9 du commentaire.

17) La pratique des Etats et l'opinion juridique en faveur de l'idée qu'un règlement de frontière n'est en principe nullement affecté lorsque survient une succession d'Etats sont d'un très grand poids et se trouvent puissamment renforcées par la décision que la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités a prise d'exclure de la règle du changement fondamental de circonstances un traité qui établit une frontière. Par conséquent, la Commission a estimé que le présent projet doit stipuler que les règlements de frontière ne sont pas affectés par la survenance d'une succession d'Etats en tant que telle. Une telle disposition porterait exclusivement sur les effets de la succession d'Etats à l'égard du règlement de frontière. Elle n'influerait en rien sur un autre motif qui pourrait être invoqué pour réclamer la révision ou le rejet d'un règlement de frontière, qu'il s'agisse de l'autodétermination ou de la nullité ou de l'extinction du traité. Elle n'influerait non plus, bien entendu, sur aucun des arguments juridiques qui pourraient être invoqués pour s'opposer à une telle revendication. En résumé, la simple survenance d'une succession d'Etats ne saurait avoir pour effet de consacrer la frontière existante si elle était sujette à contestation, pas plus qu'elle ne saurait lui enlever son caractère de frontière légalement établie si tel était son caractère à la date de la succession d'Etats.

18) La Commission a ensuite examiné, à sa vingt-quatrième session, en 1972, la question de savoir comment formuler la règle à adopter en ce qui concerne les traités de frontière. La disposition analogue de la Convention de Vienne figure à l'article 62, paragraphe 2, *a*, en tant qu'exception à la règle du changement fondamental de circonstances, et elle est rédigée de manière à se rapporter au traité plutôt qu'à la frontière résultant du traité. En effet, la disposition est ainsi conçue :

> Un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin à un *traité** ou pour s'en retirer :
>
> *a*) *S'il s'agit d'un traité** établissant une frontière; [...].

Or, dans le présent projet, la question n'est pas de savoir si un traité est maintenu ou non en vigueur entre les parties, mais de savoir quels sont les obligations et les droits qui échoient à un Etat successeur. Il ne s'ensuit donc pas nécessairement qu'ici aussi la règle devrait être rédigée en termes se rapportant au traité de frontière plutôt qu'à la situation juridique établie par le traité, et l'opinion des juristes contemporains penche plutôt en faveur de cette dernière formulation de la règle. Si l'on considère la règle comme se rapportant à la situation résultant de l'effet de disposition d'un traité établissant une frontière, elle n'apparaîtrait pas, à proprement parler, comme une exception à l'article 15 du projet. Elle apparaîtrait plutôt comme une règle générale, selon laquelle une succession d'Etats ne doit pas être considérée comme portant atteinte à une frontière ou à un régime de frontière établis par un traité avant cette succession d'Etats.

19) Certains membres de la Commission ont estimé qu'il serait quelque peu artificiel de détacher la succession à l'égard de la frontière de la succession à l'égard du traité de frontière. Il arrive que la frontière n'ait pas été entièrement tracée, de sorte que son parcours exact dans une région donnée peut donner lieu à contestation. Dans ce cas, il faut recourir à l'interprétation du traité en tant que critère de base pour l'établissement de la frontière, même si d'autres éléments, tels que l'occupation ou la reconnaissance, peuvent aussi entrer en jeu. De plus, un traité de frontière peut contenir des dispositions accessoires, qui étaient destinées à former un élément permanent du régime de frontière créé par le traité et dont la disparition, lors d'une succession d'Etats, modifierait sensiblement le règlement de frontière établi par le traité. Ou encore, si la validité du traité ou d'une délimitation découlant du traité était controversée avant la succession d'Etats, il pourrait paraître artificiel de séparer la succession à l'égard de la frontière de la succession à l'égard du traité. D'autres membres ont toutefois jugé qu'un traité de frontière a des effets constitutifs et établit une situation de droit et de fait qui a, dès lors, sa vie propre et distincte, et que c'est cette situation, plutôt que le traité, qui passe à un Etat successeur. En outre, il n'est pas rare qu'un traité de frontière contienne des dispositions sans rapport avec le règlement de frontière lui-même, et que ce soit néanmoins ce règlement seul qui appelle un traitement particulier dans le cas d'une succession d'Etats. En même temps, les objections opposées à cette manière de concevoir la question perdraient une bonne partie de leur poids s'il était reconnu que la situation juridique établie par le traité comprend non seulement la frontière elle-même, mais aussi le régime de frontière qui était destiné à l'accompagner et que, prises globalement, les dispositions du traité constituent la preuve documentaire de la frontière.

20) En 1972, l'accord s'est réalisé au sein de la Commission sur le principe fondamental selon lequel une succession d'Etats n'affecte pas, en tant que telle, une frontière ou un régime de frontière établis par un traité. Compte tenu des diverses considérations exposées dans les paragraphes qui précèdent et de la tendance de l'opinion des juristes contemporains en la matière, la CDI est parvenue à la conclusion qu'elle devrait formuler la règle non pas par rapport au traité lui-même mais par rapport à la frontière établie par le traité et au régime de frontière ainsi établi. C'est pourquoi l'article 11 a été rédigé de manière à disposer qu'une succession d'Etats n'affecte pas en tant que telle : *a*) une frontière établie par un traité; ni *b*) les obligations et droits établis par un traité et se rapportant au régime d'une frontière. En adoptant cette formulation, la Commission a souligné le caractère purement négatif de la règle, qui se borne à nier que, du seul fait de sa survenance, une succession d'Etats affecte une frontière établie par un traité ou un régime de frontière ainsi établi. Comme il a été dit[195], cette règle n'influe en rien sur un motif juridique qui pourrait exister de contester la frontière, par exemple l'autodétermination ou la nullité du traité, pas plus qu'elle n'influe sur aucun des arguments juridiques qui pourraient être invoqués pour s'opposer à une telle contestation. La Commission a également été d'avis que cette règle négative devait aussi s'appliquer à tout régime de frontière établi par un traité, qu'il s'agisse du traité ayant établi la frontière ou d'un autre traité.

[195] Voir ci-dessus par. 17.

Autres traités territoriaux

21) La Commission a signalé[196] que de nombreux Etats, notamment les Etats nouvellement indépendants, semblent partir du principe que certains traités de caractère territorial constituent une catégorie de traités à part aux fins de la succession d'Etats. Dans la pratique britannique, de nombreuses déclarations expriment la conviction du Royaume-Uni que le droit coutumier reconnaît l'existence de cette exception au principe de la table rase ainsi qu'au principe de la variabilité des limites territoriales des traités. Une de ces déclarations est celle qui a trait à la Finlande[197]. Une autre est la réponse adressée par le Commonwealth Office à l'ILA[198]. On trouve encore une déclaration analogue dans *Documentation concernant la succession d'Etats,* à propos de discussions avec le Gouvernement chypriote concernant l'article 8 du traité portant création de la République de Chypre[199].

22) Le Gouvernement français semble avoir adopté une position analogue. Ainsi, dans une note adressée au Gouvernement allemand en 1935, après avoir parlé de ce qui était, en fait, le principe de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités, le Gouvernement français poursuivait :

> Cette règle souffre une exception importante dans le cas de conventions qui n'ont aucun caractère politique, c'est-à-dire qui n'ont pas été conclues en considération de la personne même de l'Etat, mais qui sont d'application territoriale et locale — qui sont fondées sur une situation géographique : l'Etat successeur, quelle que soit la cause pour laquelle il succède, est tenu de remplir les charges qui découlent de traités de cet ordre comme il jouit des avantages qui s'y trouvent stipulés.

Le Canada, également à propos du principe de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités, a montré qu'il partageait lui aussi l'opinion que les traités territoriaux constituent une exception à ce principe. Lorsque Terre-Neuve est devenue une nouvelle province du Canada, la Division juridique du Département des affaires extérieures a expliqué comme suit la position du Canada :

> [...] Terre-Neuve est devenue une province du Canada grâce à une forme de cession et [...] en conséquence, conformément aux règles appropriées du droit international, les accords qui liaient Terre-Neuve avant l'union sont devenus caducs, *à l'exception des obligations découlant d'accords intéressant le territoire lui-même, qui ont établi des droits de propriété ou de quasi-propriété** [...][200].

La position adoptée par le Canada sur cette question est encore précisée par le fait que le Canada a refusé d'être lié, lorsque Terre-Neuve est devenue une de ses provinces, en ce qui concernait les droits de transit aérien par l'aéroport de Gander (Terre-Neuve), consentis par des accords antérieurs à l'union[201]. En revanche, le Canada a reconnu qu'il était lié par une clause interdisant la navigation aérienne commerciale en partance de certaines bases de Terre-Neuve cédées à bail aux Etats-Unis d'Amérique avant que l'île fasse partie du Canada. En outre, il ne semble pas avoir contesté le maintien en vigueur des droits de pêche dans les eaux de Terre-Neuve qui furent accordés par la Grande-Bretagne aux Etats-Unis dans le Traité de Gand (1818) et qui firent l'objet de l'arbitrage de 1910 sur les pêcheries de l'Atlantique nord, ni des droits de pêche accordés pour la première fois à la France dans le Traité d'Utrecht (1713) et qui firent l'objet de plusieurs autres traités.

23) Un précédent instructif concernant la succession d'Etats nouvellement indépendants est fourni par ce qu'on a appelé les accords de Belbases de 1921 et de 1951, qui concernaient la Tanzanie, d'une part, et le Zaïre, le Rwanda et le Burundi, d'autre part. Après la première guerre mondiale, les mandats confiés au Royaume-Uni et à la Belgique, respectivement, eurent pour effet de couper les territoires d'Afrique centrale administrés par la Belgique de leur débouché maritime naturel, Dar es-Salaam. C'est pourquoi le Royaume-Uni a conclu en 1921 avec la Belgique un accord qui concédait à cette dernière, moyennant un loyer d'un franc par an, un bail à perpétuité portant sur des terrains situés à Dar es-Salaam et Kigoma, au Tanganyika. Cet accord prévoyait aussi certaines franchises douanières pour les lieux cédés à bail et des facilités de transit entre les territoires sous mandat belge et ces lieux. En 1951, date à laquelle les mandats sont devenus des tutelles, les deux puissances administrantes conclurent un autre accord, qui prévoyait une modification concernant le terrain de Dar es-Salaam, mais pour le reste les accords de 1921 demeuraient en vigueur. Il convient d'ajouter que le Gouvernement belge avait dépensé des sommes considérables pour améliorer les installations portuaires des lieux cédés à bail. A la veille de l'indépendance, le Gouvernement tanganyikais informa le Royaume-Uni qu'il avait l'intention de considérer les deux accords comme nuls et de reprendre possession des lieux. Le Gouvernement britannique répondit qu'il ne pouvait souscrire à l'opinion que les accords étaient nuls, mais qu'après l'indépendance les conséquences internationales de la position adoptée par le Tanganyika ne le concerneraient en rien. Il communiqua en outre à la Belgique et aux Gouvernements du Zaïre [Congo (Léopoldville)], du Rwanda et du Burundi la déclaration du Tanganyika et la réponse britannique[202]. A l'Assemblée nationale, le Premier Ministre, M. Nyerere, expliqua[203] que, selon le Tanganyika, « la cession à bail pour une durée illimitée d'un terrain situé sur le territoire du Tanganyika est incompatible avec la souveraineté de ce pays lorsqu'elle est consentie par des autorités dont les droits sur le Tanganyika avaient eux-mêmes une durée limitée ». Après avoir souligné le caractère limité d'un mandat ou d'une

[196] Voir ci-dessous art. 15, par. 15 du commentaire.

[197] *Ibid.*, par. 3 du commentaire.

[198] *Ibid.*, par. 17 du commentaire.

[199] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*, p. 183.

[200] *Annuaire... 1971*, vol. II (2e partie), p. 138, doc. A/CN.4/243, par. 85.

[201] *Ibid.*, p. 138 et suiv., par. 86 à 101.

[202] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*, p. 187 et 188.

[203] Voir « Treaties and succession of States and governments in Tanzania », dans : Nigerian Institute for International Affairs, *African Conference on International Law and African Problems : Proceedings*, Fondation Carnegie pour la paix internationale, 1967, par. 119.

tutelle, il ajouta : « Il est donc évident que, en prétendant lier le territoire du Tanganyika pour toujours, le Royaume-Uni tentait de faire une chose qu'il n'avait pas le pouvoir de faire. » Lorsqu'en 1962 le Tanganyika notifia sa demande d'évacuation des lieux, le Zaïre [Congo, (Léopoldville)], le Rwanda et le Burundi, qui tous avaient alors accédé à l'indépendance, ripostèrent en soutenant qu'ils avaient succédé aux droits consentis à la Belgique en vertu des accords. Le Tanganyika proposa alors de négocier de nouveaux arrangements pour l'utilisation des installations portuaires, ce à quoi les trois autres Etats successeurs consentirent; mais il semble qu'aucun nouvel accord n'ait encore été conclu et que les installations portuaires soient utilisées *de facto* comme auparavant.

24) L'observation formulée par le Tanganyika quant au caractère limité de la compétence d'une puissance administrative n'est évidemment pas de celles que l'on puisse rejeter à la légère. Sans exprimer d'opinion quant à la justesse ou à l'inexactitude des positions adoptées par les divers Etats intéressés dans cette affaire, il suffit de souligner ici que le Tanganyika lui-même n'a pas fondé sa revendication tendant à être libéré des accords de Belbases en application du principe de la table rase. Au contraire, en fondant explicitement sa position sur le caractère limité de la compétence d'une puissance administrante à engager un territoire sous mandat ou sous tutelle, il semble avoir implicitement reconnu que, n'était cette circonstance, les dispositions des accords relatives au port franc et au transit étaient de nature telle qu'elles auraient été obligatoires pour l'Etat successeur.

25) En tout cas, dans le contexte des bases militaires, le caractère limité de la compétence d'une puissance administrante paraît avoir été admis par les Etats-Unis d'Amérique à propos des bases qui leur ont été cédées par le Royaume-Uni aux Antilles en 1941 – et il s'agissait en l'occurrence de la compétence limitée d'une puissance *coloniale* administrante. Il était dit dans le traité que les bases étaient louées aux Etats-Unis pour quatre-vingt dix-neuf ans. Toutefois, quand les territoires des Antilles ont été sur le point de devenir indépendants, les Etats-Unis ont soutenu qu'ils ne pouvaient, sans s'exposer à des critiques, demander que des restrictions imposées au territoire des Antilles alors qu'il avait un statut colonial continuent de lier ce territoire après son indépendance[204]. Pour sa part, la Fédération des Indes-Occidentales a soutenu que « lors de son accession à l'indépendance, elle devrait avoir d'une façon générale le droit de constituer ses alliances et de déterminer elle-même quelles bases militaires seraient admises sur son territoire et de qui dépendraient ces bases[205] ». En résumé, il a été accepté de part et d'autre que l'avenir des bases devait faire l'objet d'un accord entre les Etats-Unis et les Antilles nouvellement indépendantes. Dans l'affaire en question, on remarquera qu'il existait deux éléments : *a*) la cession alors que le territoire avait un statut colonial; *b*) le caractère personnel et politique des traités militaires. Un cas analogue est celui du Traité franco-américain de 1950 qui cédait aux Etats-Unis d'Amérique une base militaire située au Maroc avant la fin du protectorat. Dans ce cas, tout à fait indépendamment du caractère militaire du traité, le Maroc a objecté que le traité avait été conclu par la puissance protectrice sans que l'Etat protégé ait été consulté et qu'il ne pouvait avoir force obligatoire pour ce dernier quand il avait recouvré son indépendance[206].

26) Les traités concernant les droits sur les eaux ou la navigation fluviale sont généralement considérés comme pouvant être compris dans la catégorie des traités territoriaux. Parmi les plus anciens des précédents cités, on trouve le droit de navigation sur le Mississippi accordé à la Grande-Bretagne par la France dans le Traité de Paris (1763), traité dont, lors du transfert de la Louisiane à l'Espagne, cette dernière a reconnu le maintien en vigueur[207]. Les dispositions concernant le Chatt al-Arab dans le traité d'Erzurum, conclu en 1847 entre la Turquie et la Perse, sont également citées. La Perse a, il est vrai, contesté la validité du traité, mais aucune question ne paraît avoir été soulevée quant à la succession de l'Irak au droit dont la Turquie jouissait en vertu du traité. Un précédent plus récent est celui des droits de navigation de la Thaïlande sur le Mékong, accordés par des traités plus anciens et confirmés dans un traité franco-siamois de 1926. A l'occasion des arrangements conclus en vue de l'accession à l'indépendance du Cambodge, du Laos et du Viet-Nam, ces pays ainsi que la France ont reconnu que les droits de navigation de la Thaïlande resteraient en vigueur.

27) Quant aux droits sur les eaux, un précédent contemporain important est l'Accord sur les eaux du Nil conclu en 1929 entre le Royaume-Uni et l'Egypte, lequel prévoit notamment :

> Sauf acceptation préalable du Gouvernement égyptien, il ne pourra être pris aucune disposition ni construit aucun ouvrage concernant l'irrigation ou l'énergie hydraulique sur le Nil et ses affluents ni sur les lacs d'où il s'écoule, *dans la mesure où ces cours d'eau ou lacs sont situés dans le Soudan ou dans des pays placés sous administration britannique**, si ces dispositions ou travaux sont de nature à léser les intérêts de l'Egypte, soit en réduisant l'apport d'eau qui arrive en Egypte, soit en modifiant la date d'arrivée des eaux, soit encore en baissant le niveau d'eau[208].

Cette disposition avait pour effet d'accorder la priorité aux usages auxquels l'Egypte destinait les eaux du Nil, dans la mesure où ils existaient déjà à la date de l'accord. Par ailleurs, à cette date, non seulement le Soudan, mais le Tanganyika, le Kenya et l'Ouganda, territoires qui se trouvaient tous en bordure du bassin du Nil, étaient eux aussi placés sous administration britannique. Lors de

[204] Voir A. J. Esgain, « Military servitudes and the new nations », dans W. V. O'Brien, éd., *The New Nations in International Law and Diplomacy* (*The Yearbook of World Polity*, vol. III), New York, Praeger, 1965, p. 78.

[205] *Ibid.*, p. 79.

[206] *Ibid.*, p. 72 à 76.

[207] Un autre précédent de vieille date également cité est celui de l'octroi de droits de navigation par la Russie à la Grande-Bretagne dans le Traité de 1825 relatif à la frontière entre le Canada et l'Alaska — mais on ne peut dire que ce précédent soit très probant.

[208] Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités concernant l'utilisation des fleuves internationaux à des fins autres que la navigation* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 63.V.4), p. 101. Voir aussi A/5409 (à paraître dans l'*Annuaire... 1974*, vol. II [2e partie]), par. 100 à 107.

son accession à l'indépendance, le Soudan, sans contester les droits établis de l'Egypte en tant qu'usager, a refusé d'être lié par l'accord de 1929 en ce qui concernait le développement futur de l'utilisation des eaux du Nil. Devenu indépendant, le Tanganyika a refusé de se considérer comme lié en quoi que ce soit par l'Accord sur les eaux du Nil. Il a considéré qu'un accord qui l'obligerait indéfiniment à obtenir le consentement préalable du Gouvernement égyptien pour pouvoir effectuer des travaux concernant l'irrigation ou l'énergie hydraulique ou prendre d'autres dispositions similaires sur le lac Victoria ou dans son bassin-versant était incompatible avec son statut d'Etat souverain indépendant. En même temps, il s'est déclaré disposé à entrer en pourparlers avec les autres gouvernements intéressés en vue d'une réglementation et d'un partage équitables de l'utilisation des eaux du Nil. En réponse au Tanganyika, la RAU a, pour sa part, soutenu que, en attendant un nouvel accord, celui de 1929 sur les eaux du Nil, qui avait jusqu'alors réglé l'utilisation des eaux du fleuve, restait valide et applicable. Dans ce cas encore, les choses se compliquent du fait que le traité a été conclu par une puissance administrante, dont la capacité de lier un territoire dépendant à l'égard d'obligations territoriales est ensuite contestée lorsque le territoire devient indépendant.

28) Des complications analogues obscurcissent un autre précédent moderne : celui des droits de la Syrie sur les eaux du Jourdain. Lors de l'établissement des mandats sur la Palestine et la Syrie après la première guerre mondiale, le Royaume-Uni et la France ont conclu une série d'accords concernant le régime de la frontière entre les territoires sous mandat, y compris l'utilisation des eaux du Jourdain. Un accord signé en 1923 prévoyait des droits égaux de navigation et de pêche[209], et un autre accord signé en 1926 disposait que « Tous les droits consacrés par les textes ou coutumes locales pour l'usage des eaux de rivières, canaux et lacs pour l'irrigation ou l'approvisionnement d'eau des habitants restent acquis dans les conditions actuelles[210] ». Ces arrangements ont été confirmés dans un accord ultérieur. Après avoir acquis l'indépendance, l'Etat d'Israël a mis en train un projet hydro-électrique que la Syrie a considéré comme incompatible avec le régime établi par les traités susmentionnés. Au cours de débats qui ont eu lieu au Conseil de sécurité, la Syrie a fait valoir qu'elle avait des droits établis sur les eaux du Jourdain en vertu des traités franco-britanniques, tandis que l'Etat d'Israël a nié être en quoi que ce soit concerné par les traités conclus par le Royaume-Uni. D'ailleurs, l'Etat d'Israël nie être un Etat successeur, que ce soit en fait ou en droit.

29) Quelques autres exemples de traités bilatéraux de caractère territorial sont cités dans les écrits des juristes, mais ils ne paraissent pas éclairer davantage le droit régissant la succession en matière de traités de ce genre[211]. Il faut toutefois mentionner une autre catégorie de traités bilatéraux qui sont parfois classés parmi les traités « de disposition » ou « réels », à savoir les traités qui confèrent certains droits relevant du droit privé aux ressortissants d'un Etat étranger donné – par exemple le droit de posséder de la terre. Ces traités ont parfois été considérés, par le passé, comme ayant un caractère « dispositif » aux fins des règles régissant l'effet de la guerre sur les traités[212]. Indépendamment de la question de savoir si cette classification desdits traités est valable dans le contexte considéré, il ne semble pas y avoir suffisamment d'éléments indiquant que ces traités doivent être considérés comme des traités « de disposition » ou « territoriaux », conformément au droit régissant la succession d'Etats en matière de traités.

30) Restent enfin les traités de caractère territorial que la Commission a examinés à sa seizième session (1964) sous l'appellation générale de « traités créant des régimes objectifs », au cours de ses travaux sur le droit général des traités. L'examen que la Commission et le Rapporteur spécial leur ont consacré du point de vue de leurs effets sur les Etats tiers est rapporté dans les documents de la seizième session de la Commission[213]. Les traités en question ont pour caractéristique d'attacher des obligations à un territoire, fleuve, canal, etc., donné, au bénéfice soit d'un groupe d'Etats (par exemple les Etats riverains d'un fleuve) soit de tous les Etats en général. Ils comprennent les traités de neutralisation ou de démilitarisation d'un territoire donné, les traités accordant la liberté de navigation sur les voies d'eau internationales ou les fleuves internationaux, les traités régissant l'utilisation équitable des ressources hydrauliques du bassin d'un fleuve international, etc. Dans ses travaux sur le droit des traités, la Commission n'a pas estimé qu'un traité de ce genre avait pour effet d'établir, du seul fait de son existence, un régime objectif ayant force obligatoire sur la souveraineté territoriale et conférant des droits contractuels aux Etats qui n'y sont pas partie. Tout en reconnaissant qu'un régime objectif peut naître d'un tel traité, elle a émis l'opinion que le régime objectif découle plutôt de l'exécution du traité et du fait qu'une coutume internationale vient se greffer sur le traité. Tel a aussi été le point de vue de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, et la Convention de Vienne ne soustrait pas les traités qui visent à créer des régimes objectifs à l'application des règles générales qu'elle énonce au sujet des effets des traités sur les Etats tiers. Dans le présent contexte, s'il se produit une succession d'Etats à l'égard du territoire auquel s'applique le traité destiné à créer un régime objectif, l'Etat successeur n'est pas à proprement parler un « Etat tiers » par rapport au traité. En raison du lien juridique qui existait entre le traité et le territoire avant

[209] Nations Unies, *Textes législatifs et dispositions de traités... (op. cit.)*, p. 287 et 288.

[210] *Ibid.*, p. 288. Texte français de la convention dans SDN, *Recueil des Traités*, vol. LVI, p. 80.

[211] P. ex. certains arrangements concernant la frontière finlandaise, la démilitarisation de Huningue, les concessions congolaises, etc.

[212] P. ex. dans le projet de convention sur le droit des traités de la Harvard Law School (*Research in International Law : III Law of Treaties, Supplement to the American Journal of International Law*, Washington [D.C.], vol. 29, no 4 [octobre 1935]).

[213] Voir *Annuaire... 1964*, vol. I, p. 102 et suiv., 738e à 740e séances ; *ibid.*, vol. II, p. 25 à 33, doc. A/CN.4/167 et Add.1 à 3, commentaire de l'article 63 ; et *ibid.*, p. 193 et 194, doc. A/5809, chap. II, sect. B, commentaire de l'article 62.

la date de la succession d'Etats, il n'est pas loisible à l'Etat successeur d'invoquer simplement l'article 35 de la Convention de Vienne, en vertu duquel un traité ne peut imposer d'obligation à un Etat tiers sans le consentement de celui-ci. Les règles concernant la succession en matière de traités entrent aussi en jeu. Cependant, en vertu de ces règles, il y a des cas où le traité destiné à établir un régime objectif ne liera pas un Etat successeur, à moins que le traité ne soit considéré comme tombant sous le coup d'une règle spéciale à cet effet. De même, si la succession d'Etats concerne un Etat qui est bénéficiaire d'un traité établissant un régime objectif, conformément au droit général des traités et au droit en matière de succession l'Etat successeur ne sera pas nécessairement habilité à revendiquer les droits dont jouissait l'Etat prédécesseur, à moins que le traité ne soit considéré comme tombant sous le coup d'une règle spéciale dans ce sens. De l'avis de la Commission, les précédents sont assez nombreux et assez convaincants pour qu'il soit permis de conclure à l'existence d'une telle règle spéciale.

31) Il a déjà été question de deux des principaux précédents[214], à propos de l'examen des éléments d'information que fournissent sur les traités de caractère territorial les décisions des tribunaux internationaux. Ce sont les affaires des *Zones franches de la Haute-Savoie et du pays de Gex* et des *Iles d'Åland;* dans les deux cas, le tribunal a considéré l'Etat successeur comme lié par un régime conventionnel de caractère territorial, établi dans le cadre d'un « règlement européen ». Un cas antérieur, où l'on retrouve la même notion d'un traité conclu dans l'intérêt général, concerne la position de la Belgique, lorsqu'elle s'est séparée des Pays-Bas, au sujet des obligations qu'imposaient à ces derniers les règlements de paix conclus au Congrès de Vienne concernant les places fortes situées à la frontière franco-néerlandaise. Les quatre puissances (Grande-Bretagne, Autriche, Prusse et Russie) défendirent apparemment le point de vue qu'elles ne pouvaient admettre que la séparation de la Belgique et de la Hollande ait entraîné de changement en ce qui concernait les intérêts au nom desquels ces accords avaient été conclus, et qu'elles considéraient le Roi des Belges comme étant, à l'égard de ces places fortes et des quatre puissances, dans la même situation et lié par les mêmes obligations que le Roi des Pays-Bas avant la révolution. La Belgique contesta qu'elle pût être considérée comme liée par un traité auquel elle était étrangère, mais il semble que dans un traité ultérieur elle ait reconnu qu'elle se trouvait dans la même position que les Pays-Bas en ce qui concernait des places fortes frontières. Un autre cas analogue est celui de l'article XCII de l'Acte du Congrès de Vienne[215], qui prévoyait la neutralisation du Chablais et du Faucigny, alors sous la domination sarde. Ces dispositions étaient en rapport avec la neutralisation de la Suisse décidée par le Congrès, et la Suisse les avait acceptées par une déclaration faite en 1815. En 1860, lorsque la Sardaigne céda Nice et la Savoie à la France, la France et la Sardaigne reconnurent que cette dernière ne pouvait transmettre à la France que ce qu'elle possédait elle-même, et que la France prendrait possession du territoire sous réserve de l'obligation de respecter les dispositions relatives à la neutralisation. De son côté, la France souligna que ces dispositions faisaient partie d'un règlement conclu dans l'intérêt général de l'Europe. Ces dispositions furent maintenues en vigueur jusqu'à leur abrogation à la suite d'un accord conclu entre la Suisse et la France, après la première guerre mondiale, avec le concours des puissances alliées et associées, dont fait état l'article 435 du Traité de Versailles[216]. La France, il convient de le mentionner, avait été elle-même partie aux règlements conclus au Congrès de Vienne, si bien qu'on pouvait soutenir qu'elle ne se trouvait pas dans la situation d'un simple Etat successeur. Néanmoins, son obligation de respecter les dispositions de neutralisation semble avoir été examinée simplement du point de vue selon lequel, en tant que successeur de la Sardaigne, elle ne pouvait recevoir le territoire que grevé de ces dispositions.

32) On a fait intervenir aussi la notion de règlements internationaux à propos des régimes des fleuves et canaux internationaux. Ainsi, l'Acte de Berlin de 1885 établissait des régimes de libre navigation sur le Congo et le Niger; dans le premier cas, le régime a été considéré comme liant la Belgique lorsque le Congo est passé sous sa domination par voie de cession. Dans le Traité de Saint-Germain-en-Laye (1919), un petit nombre seulement des signataires de l'Acte de 1885 l'ont abrogé entre eux, lui substituant un régime préférentiel, et la validité de cette substitution a été contestée devant la CPJI, dans l'*Affaire Oscar Chinn.* Il semble que la Cour ait considéré comme admise, en l'espèce, la succession de la Belgique aux obligations découlant de l'Acte de 1885. Les divers territoires riverains des deux fleuves sont devenus des Etats indépendants, ce qui a posé le problème de leur situation à l'égard de l'Acte de Berlin et du Traité de Saint-Germain-en-Laye. En ce qui concerne le Congo, la question a été soulevée au GATT ainsi qu'à l'occasion de divers accords d'association avec la Communauté économique européenne. Les Etats intéressés ont pu adopter des politiques différentes en ce qui concerne la continuité du régime précédent, mais ils ont, semble-t-il, admis le point de vue général que leur accession à l'indépendance avait entraîné la caducité du Traité de Saint-Germain-en-Laye et de l'Acte de Berlin. Pour ce qui est du Niger, les Etats riverains nouvellement indépendants ont remplacé en 1963 l'Acte de Berlin et le Traité de Saint-Germain-en-Laye par une nouvelle convention. Les parties à cette convention « ont abrogé » entre eux les instruments antérieurs et, dans les négociations qui ont précédé la conclusion de cette convention, les opinions semblent avoir quelque peu divergé sur la nécessité de l'abrogation; mais les doutes exprimés semblent avoir eu pour base le changement fondamental de circonstances plutôt que la non-succession[217].

33) L'Acte final du Congrès de Vienne établit la Commission du Rhin, dont le régime fut précisé en 1868 par la Convention de Mannheim. Après la première guerre

[214] Voir ci-dessus par. 3 à 5.

[215] Voir G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil de traités,* Gottingue, Dieterich, 1887, t. II (1814-1815) [réimpr.], p. 421.

[216] *Id., Nouveau Recueil général de traités,* Leipzig, Weicher, 1923, 3e série, t. XI, p. 663.

[217] Voir *American Journal of International Law,* Washington (D.C.), vol. 57, no 4 (octobre 1963), p. 879 et 880.

mondiale, le Traité de Versailles a réorganisé la Commission, mais il a maintenu en vigueur le régime établi par la Convention de Mannheim. Quant aux cas de succession, il semble que pour ce qui est de la composition de la Commission, lorsque se sont produits des changements de souveraineté, on ait appliqué les règles de succession, encore que ce ne soit peut-être pas au nom d'une théorie particulière de la succession aux régimes internationaux ou aux traités territoriaux.

34) La question de la succession d'Etats s'est posée aussi à propos de la Convention de 1888 relative au canal de Suez. La Convention a créé un droit de libre passage par le canal et, que ce soit en vertu du traité ou du régime coutumier auquel il a donné naissance, il a été reconnu que ce droit appartenait aux non-signataires aussi bien qu'aux signataires du traité. En conséquence, bien que de nombreux nouveaux Etats soient d'anciennes colonies des parties à la Convention, leur droit d'être considérés comme des Etats successeurs n'avait pas d'importance en ce qui concernait l'usage du canal. En 1956, toutefois, la question fut à l'ordre du jour pendant quelque temps à l'occasion de la deuxième Conférence sur le canal de Suez, réunie à Londres. On se plaignit qu'un certain nombre d'Etats, qui étaient absents, auraient dû être invités à la Conférence, et il fut dit notamment que certains de ces Etats avaient le droit d'être présents en leur qualité d'Etats successeurs de l'une ou l'autre partie à la Convention[218]. L'affaire n'a abouti à aucune décision, et l'on peut dire tout au plus que cet incident fournit une indication en faveur d'une succession dans le cas d'un règlement international de ce genre.

35) On pourrait examiner encore d'autres précédents de telle ou telle nature, mais il est douteux qu'ils éclairent davantage la question difficile des traités territoriaux. Les précédents et l'opinion des auteurs mettent en relief l'existence de la conviction que certains traités attribuent à un territoire un régime qui continue à le lier lorsqu'il passe aux mains d'un Etat successeur. Il n'est pas rare que d'autres éléments interviennent – par exemple lorsque l'Etat successeur invoque un changement fondamental de circonstances ou une limitation de la compétence de l'Etat prédécesseur et qu'en fait il soutient qu'il est libéré de l'obligation de respecter le régime. Les indications selon lesquelles le principe est généralement accepté n'en subsistent pas moins. Toutefois, ni les précédents ni les opinions des auteurs ne donnent d'indication claire quant aux critères qui servent à déterminer les cas dans lesquels ce principe s'applique. Rien ne permet cependant de penser que cette catégorie de traités doive porter sur un très grand nombre de traités dits territoriaux. Au contraire, cette catégorie semble limitée aux cas où un Etat accorde par traité le droit d'utiliser un territoire, ou des droits ayant pour effet de restreindre pour lui-même l'usage d'un territoire, droits qui seront attachés au territoire d'un Etat étranger, ou encore qui seront accordés au bénéfice d'un groupe d'Etats ou des Etats en général. Il faut en somme que l'accord en question comporte un élément de règlement territorial.

[218] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*, p. 157 et 158.

36) Quoi qu'il en soit, la question est de savoir, comme dans le cas des frontières et des régimes de frontières, s'il s'agit, dans ces cas-là, de succession à l'égard du traité en tant que tel, ou bien si le régime établi par les effets dispositifs du traité est affecté par la survenance d'une succession d'Etats. Les deux points de vue pourraient peut-être se justifier. En 1972, toutefois, la Commission a estimé que, en formulant la règle relative à l'effet d'une succession d'Etats sur les régimes objectifs établis par traité, elle devait adopter le même point de vue que dans le cas des régimes de frontière et autres régimes de caractère territorial établis par un traité. En d'autres termes, la règle doit porter sur la situation juridique – le régime – résultant des effets dispositifs du traité, et non sur la succession à l'égard du traité. De plus, dans le cas des régimes objectifs, la Commission a jugé que les décisions prises lors des travaux de codification du droit général des traités, tant par elle-même que par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités à l'égard des traités créant de tels régimes, indiquaient clairement que telle était la voie à suivre.

37) En conséquence, l'article 30 du projet de 1972, comme l'article 29 du même projet, énonçait le droit relatif aux autres formes de régimes territoriaux simplement en fonction de la manière dont une succession d'Etats affecte – ou plutôt n'affecte pas – le régime en question. La difficulté était de trouver les formules propres à définir et à limiter les conditions dans lesquelles l'article s'applique. L'article était divisé en deux paragraphes, traitant respectivement des régimes territoriaux établis au bénéfice d'un territoire particulier d'un autre Etat (par. 1) et des régimes territoriaux établis au bénéfice d'un groupe d'Etats ou de tous les Etats (par. 2).

38) L'*alinéa* a *du paragraphe 1* de l'article 30 disposait dans le projet de 1972, qu'une succession d'Etats « n'affecte pas [...] les obligations se rapportant à l'usage d'un *territoire particulier* *, ou aux restrictions à son usage, établies par un traité *expressément* * au bénéfice d'un *territoire particulier* * d'un Etat étranger et *considérées comme attachées aux territoires en question* * ». Corrélativement, l'*alinéa* b disposait qu'une succession d'Etats « n'affecte pas [...] les droits établis par un traité *expressément* * au bénéfice d'un *territoire particulier* * et se rapportant à l'usage, ou aux restrictions à l'usage, d'un *territoire particulier* * d'un Etat étranger et *considérés comme attachés aux territoires en question* * ». La Commission a estimé que, dans le cas de ces régimes territoriaux, il y avait lieu d'attacher à la fois les obligations et les droits à un territoire particulier et non à l'Etat grevé de l'obligation en tant que tel ou à l'Etat bénéficiaire en tant que tel. En ajoutant les mots « et considéré(e)s comme attaché(e)s aux territoires en question », la Commission a voulu non seulement souligner ce point mais aussi indiquer l'applicabilité de l'élément dispositif, l'établissement du régime par l'effet de l'exécution du traité.

39) Le *paragraphe 2* contenait des dispositions similaires pour les régimes objectifs, à ceci près que, dans ce cas, l'existence de l'attachement à un *territoire particulier* ne s'appliquait qu'au territoire à l'égard duquel l'*obligation* était établie. Il n'y avait pas d'exigence d'attachement de

droits établis par le traité à un territoire ou à des territoires particuliers, car le caractère spécial du régime en ce qui concernait le *droit* établi par le traité tenait à ce qu'il avait été créé dans l'intérêt d'un *groupe* d'Etats ou de *tous* les Etats, et non pas à l'égard d'un territoire ou de territoires particuliers.

40) Aux fins de l'article 30 du projet de 1972, l'expression « territoire » devait s'entendre de toute partie du sol, des eaux ou de l'espace aérien d'un Etat. La Commission a estimé que c'était là le sens naturellement donné à ce terme dans un contexte comme celui-ci et qu'il n'y avait pas lieu de le spécifier dans l'article.

Réexamen à la vingt-sixième session

41) Les paragraphes 1 à 40 ci-dessus reprennent, avec de légères modifications, le commentaire relatif aux articles 29 et 30 du projet de 1972 qui figurait dans le rapport de la Commission sur les travaux de sa vingt-quatrième session, les modifications en question étant destinées à tenir compte d'observations formulées par les gouvernements ainsi que d'autres observations qui ont été faites à la présente session au cours de l'examen des articles. Cette méthode de présentation a été adoptée pour bien faire ressortir la base sur laquelle les articles en question ont été adoptés à l'origine et les raisons des décisions prises par la Commission à sa présente session.

42) Les articles 29 et 30 du projet de 1972 ont suscité plus d'observations, de la part des délégations et des gouvernements, que toute autre disposition du projet d'article, à l'exception peut-être du principe de la « table rase » tel qu'il s'exprime dans les articles 15, 16 et 17. La grande majorité des observations qui ont été formulées étaient favorables à l'inclusion des articles 29 et 30 du projet de 1972 dans le projet actuel et, d'une manière générale, à la forme donnée à ces articles. Néanmoins, certaines objections vigoureuses ont été élevées contre ces articles, surtout si leur forme devait être plus ou moins semblable à celle qu'ils revêtaient dans le projet de 1972.

43) Lors de la deuxième lecture du projet d'articles, à sa présente session, la Commission a de nouveau examiné attentivement et de façon approfondie les articles 29 et 30 du projet de 1972 à la lumière des observations formulées par les délégations et les gouvernements. Dans l'ensemble, le débat a confirmé le principe de base de ces articles exposé dans le commentaire de 1972 et la nécessité de les faire figurer dans le projet, eu égard à d'autres dispositions y figurant déjà, telles que celles des articles 14 et 15. La plupart des membres de la Commission se sont déclarés favorables au maintien des articles dans leur rédaction de 1972. Certains ont néanmoins exprimé des doutes, et un membre a demandé instamment que ces articles soient supprimés, estimant qu'ils n'étaient pas fondés et qu'ils risquaient d'avoir pour effet de préjuger l'issue d'un litige de frontière au cas où l'une des parties contesterait le traité par lequel cette frontière avait été établie. Mais d'autres membres ont exprimé avec tout autant de force la conviction que les articles devaient être maintenus.

44) Deux des principaux arguments que des gouvernements avaient avancés dans leurs observations à l'encontre de ces articles étaient, premièrement, qu'ils étaient contraires au principe de l'autodétermination et, deuxièmement, qu'ils seraient préjudiciables à la position, en particulier, des Etats nouvellement indépendants qui contestaient une frontière au motif qu'elle avait été établie par un traité qui lui-même était nul. La plupart des membres, toutefois, ont estimé que les articles en question étaient conformes au principe de l'autodétermination ainsi qu'à celui de l'égalité souveraine des Etats et que rien, dans ces articles, ne s'opposerait à l'exercice de l'autodétermination dans tous les cas où celui-ci serait par ailleurs approprié. Ils ont aussi été d'avis que les articles, tels qu'ils étaient rédigés, visaient uniquement la question des effets d'une succession d'Etats en tant que telle sur la frontière ou le régime de frontière ou tout autre régime territorial établi par un traité, et qu'ils étaient sans aucun effet sur la validité du traité lui-même ni, d'ailleurs, sur aucun autre motif susceptible d'être invoqué pour contester la frontière ou le régime en question. Les vues ainsi exprimées n'ont pas dissipé les craintes de certains membres touchant les effets préjudiciables éventuels des articles : ils ne trouvaient pas suffisantes, pour cela, la forme négative donnée aux articles ni les explications fournies dans le commentaire. Aussi la Commission a-t-elle examiné la possibilité d'insérer dans le projet d'articles une disposition précisant les choses. Il a été suggéré d'ajouter, à cette fin, un membre de phrase approprié à l'article 11 ou à l'article 12, mais, après une discussion prolongée, la Commission est parvenue à la conclusion qu'un article distinct serait plus satisfaisant.

45) La Commission a envisagé une disposition qui déclarerait que « rien dans les articles 11 ou 12 n'est considéré comme préjugeant en quoi que ce soit une question concernant la validité d'un traité ». Mais certains membres se sont élevés contre ce libellé, qui, selon eux, impliquait que tout article autre que l'article 11 ou 12 pourrait préjuger de questions relatives à la validité d'un traité. La Commission a donc décidé de ne viser dans la nouvelle disposition prévue aucun article précis, et d'ajouter au projet un article rédigé en termes généraux, qui constitue actuellement l'article 13. Cependant, puisque le nouvel article aurait un caractère général et que les articles 11 et 12 étaient eux-mêmes rendus nécessaires par des articles figurant dans différentes parties du projet, la Commission a décidé de placer les trois articles dans la première partie du projet, intitulée « Dispositions générales ».

46) Une fois cela entendu, les articles 11 et 12 ont été adoptés presque sans modification. La seule modification apportée à l'article 11 [219] a consisté à remplacer le mot « *shall* » par « *does* » dans le membre de phrase introductif du texte anglais, le mot « *does* » paraissant mieux convenir à l'énoncé d'un principe établi que le mot « *shall* », qui a une résonance plus impérative. La Commission, toutefois, a examiné s'il n'était pas possible d'améliorer aussi le libellé de l'alinéa *b*, notamment en remplaçant les mots

[219] Pour les effets de l'article 11 tel qu'il était rédigé dans le projet de 1972, voir ci-dessus par. 20.

« et se rapportant au régime d'une frontière » par les mots « et faisant partie intégrante du régime d'une frontière ». Elle s'est finalement prononcée contre cette dernière formule parce qu'il serait très difficile, dans la pratique, de déterminer ce qui fait ou ne fait pas partie intégrante du régime d'une frontière.

47) Comme dans le cas de l'article 11, et pour les mêmes raisons, la Commission a remplacé le mot « shall » par le mot « does » dans le membre de phrase introductif des paragraphes 1 et 2 de l'article 12[220]. Elle a aussi supprimé le mot « expressément », qui figurait dans chacun des alinéas des paragraphes 1 et 2, parce qu'il ne semblait ni préciser le sens du texte ni lui ajouter quoi que ce soit. A l'alinéa *a* du paragraphe 1, la Commission a remplacé les mots « se rapportant à l'usage d'un territoire particulier » par « se rapportant à l'usage d'aucun territoire », et les mots « au bénéfice d'un territoire particulier d'un Etat étranger » par « au bénéfice de tout territoire d'un Etat étranger ». Elle a estimé en effet que l'emploi de l'expression « d'un territoire particulier » risquait de restreindre exagérément la portée de l'article et d'en exclure éventuellement, par exemple, des droits de transit, qui ne pouvaient être considérés comme établis au bénéfice d'un territoire « particulier ». Des modifications semblables ont été apportées à l'alinéa *b* du paragraphe 1 et au paragraphe 2.

48) Tenant compte des observations d'un gouvernement, la Commission a examiné plus particulièrement s'il était possible de rédiger l'article 12 de manière à prendre directement en considération les obligations ou droits établis au bénéfice des habitants d'un territoire. Elle a estimé que, dans l'ensemble, cela n'était ni possible ni nécessaire. Bien que les droits attachés à un territoire bénéficient en dernier ressort aux habitants, la Commission n'a pas jugé bon de faire figurer dans le projet une disposition expresse concernant ceux-ci, car cela aurait pu être interprété comme une prise de position de sa part sur la situation des individus en droit international.

49) A la lumière des observations d'un gouvernement, la Commission a aussi examiné de nouveau s'il convenait d'inclure dans le projet une définition du terme « territoire » aux fins de l'article 12, mais elle a confirmé à ce sujet sa décision de 1972, mentionnée plus haut[221].

Article 13[222]. – *Questions relatives à la validité d'un traité*

Rien dans les présents articles n'est considéré comme préjudiciant en quoi que ce soit à une question relative à la validité d'un traité.

Commentaire

1) La Commission a décidé, pour les raisons déjà indiquées[223], d'inclure l'article 13 dans le projet pour éviter que les effets d'une succession d'Etats, visés par les présents articles, puissent être considérés comme préjugeant en quoi que ce soit une question relative à la validité d'un traité. Bien que l'article ait été proposé expressément en liaison avec les articles 11 et 12, il a été formulé en termes généraux, ainsi qu'il est expliqué dans le commentaire de ces articles. C'est pourquoi il a été placé dans la première partie (Dispositions générales), à la suite des articles 11 et 12.

2) L'article 13 dispose que *rien* dans les présents articles n'est considéré comme *préjudiciant* en quoi que ce soit à une *question* relative à la *validité* d'un traité.

DEUXIÈME PARTIE

SUCCESSION CONCERNANT UNE PARTIE DE TERRITOIRE

Article 14[224]. – *Succession concernant une partie de territoire*

Lorsqu'une partie d'un territoire d'un Etat, ou lorsque tout territoire ne faisant pas partie du territoire d'un Etat, pour les relations internationales duquel cet Etat est responsable devient partie du territoire d'un autre Etat :

***a*) les traités de l'Etat prédécesseur cessent d'être en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats à compter de la date de la succession d'Etats; et**

***b*) les traités de l'Etat successeur sont en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats à compter de la date de la succession d'Etats, à moins qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à ce territoire serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.**

Commentaire

1) Le présent article concerne l'application d'un principe généralement connu par la doctrine sous le nom de principe de la « variabilité des limites territoriales de l'application des traités » à un territoire qui n'est pas lui-même un Etat, lorsqu'il s'y produit un changement de souveraineté et que l'Etat successeur est un Etat qui existe déjà. L'article concerne donc des cas dans lesquels il ne s'agit ni d'une union d'Etats, ni de la fusion d'un Etat avec un autre, non plus que de la naissance d'un nouvel Etat indépendant. Le principe de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités joue également, à divers degrés, dans certains autres contextes. Mais, dans ces autres

[220] Pour les effets de l'article 12 tel qu'il était rédigé dans le projet de 1972, voir ci-dessus par. 38 et 39.

[221] Voir ci-dessus par. 40.

[222] Article nouveau.

[223] Voir ci-dessus art. 11 et 12, par. 43 à 45 du commentaire.

[224] Article 10 du projet de 1972.

contextes, il s'applique en corrélation avec d'autres principes, tandis que dans les cas visés par le présent article – à savoir la simple adjonction d'une partie de territoire au territoire d'un Etat existant – le principe de la variabilité des limites territoriales des traités apparaît sous sa forme la plus simple. Bien que, dans un sens, ce principe sous-tende une grande partie du droit de la succession d'Etats en matière de traités, le présent cas constitue dans la succession d'Etats une catégorie particulière, qui, de l'avis de la Commission, doit faire l'objet d'une partie distincte. Etant donné la pertinence du principe dans d'autres contextes, la CDI a décidé d'en traiter dans la deuxième partie du projet, immédiatement après les « Dispositions générales » (première partie).

2) En bref, le principe de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités signifie que, lorsqu'un changement de souveraineté se produit sur un territoire, ce dernier passe automatiquement du régime de l'Etat prédécesseur au régime de traités de l'Etat successeur. Ce principe revêt donc deux aspects, l'un positif et l'autre négatif. L'aspect positif est que les traités de l'Etat successeur commencent automatiquement à s'appliquer au territoire en question à compter de la date de la succession. L'aspect négatif est que les traités de l'Etat prédécesseur, en revanche, cessent automatiquement de s'appliquer à ce territoire à partir de cette date.

3) Etant donné qu'il suppose le simple remplacement d'un régime de traités par un autre, le principe ne semble pas, à première vue, impliquer de succession d'Etats en matière de traités. Pourtant, dans les cas visés par le principe, il s'agit bien de « succession d'Etats » dans le sens où cette notion est employée dans le projet d'articles, à savoir celui de la substitution d'un Etat à un autre dans la responsabilité en matière de relations internationales d'un territoire. De plus, le principe est bien établi dans la pratique des Etats, et la doctrine le fait généralement figurer parmi les cas de succession d'Etats. Quant à la raison d'être du principe, il suffit de se référer au principe contenu dans l'article 29 de la Convention de Vienne, aux termes duquel, à moins qu'une intention différente ne soit établie, un traité lie chacune des parties à l'égard de l'ensemble de son territoire. Cela signifie d'une manière générale qu'un Etat partie à un traité est à tout moment lié par celui-ci à l'égard de tout territoire placé sous sa souveraineté, mais ne l'est pas, en revanche, à l'égard d'un territoire qu'il ne possède plus.

4) Lorsque la Yougoslavie a été créée après la première guerre mondiale, les anciens traités serbes ont été considérés comme étant devenus applicables à l'ensemble du territoire yougoslave. Si certains se sont demandé s'il était correct de considérer la Yougoslavie comme une Serbie plus étendue plutôt que comme un nouvel Etat, dans la pratique des Etats on a estimé qu'il s'agissait d'un cas dans lequel les traités serbes devaient être considérés comme s'appliquant *ipso facto* à l'ensemble de la Yougoslavie. Cette décision découlait implicitement, semble-t-il, de l'article 12 du Traité de Saint-Germain-en-Laye[225], dans la mesure où il concerne tous les traités conclus entre la Serbie et les principales puissances alliées et associées. Les Etats-Unis d'Amérique, par la suite, ont adopté la position selon laquelle les traités serbes avec les Etats-Unis à la fois continuaient de s'appliquer et s'étendaient à l'ensemble de la Yougoslavie[226], tandis qu'un certain nombre de puissances neutres, y compris le Danemark, l'Espagne, les Pays-Bas, la Suède et la Suisse, paraissaient aussi avoir reconnu le maintien de l'application des traités serbes et leur extension à la Yougoslavie. La position des Etats-Unis avait été précisée avec beaucoup de netteté dans un mémoire du Département d'Etat soumis à titre d'*amicus curiae* dans l'*Affaire Ivancevic* c. *Artukovic*[227].

5) Parmi les exemples plus récents d'application de ce principe, il convient de mentionner l'extension de l'application des traités canadiens à Terre-Neuve lorsque ce territoire a été rattaché au Canada[228], l'extension de l'application des traités éthiopiens à l'Erythrée en 1952, à l'époque de la fédération de l'Erythrée avec l'Ethiopie[229], l'extension de l'application des traités indiens aux anciennes possessions françaises[230] et portugaises à l'époque de leur rattachement à l'Inde, et l'extension de l'application des traités indonésiens à l'Irian occidental après que les Pays-Bas eurent transféré ce territoire à l'Indonésie[231].

6) L'article 14 énonce les deux aspects, mentionnés ci-dessus, du principe de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités. Cet article, comme l'ensemble du projet d'articles, doit être lu conjointement avec l'article 6, qui limite l'application des présents articles aux situations licites, et avec la clause de sauvegarde des articles 38 et 39, qui concerne les cas d'occupation militaire, etc. L'application de l'article 14 est limitée aux modifications normales de la souveraineté dont relève un territoire ou de la responsabilité de ses relations internationales. L'article 39 fait clairement ressortir que l'article 14 ne vise pas le cas d'une occupation militaire. Quant à l'article 6, certains membres de la Commission lui ont attribué à cet égard une importance particulière, encore que la limitation aux situations licites s'applique à tous les articles du projet.

7) La portée de l'article est définie dans le *membre de phrase liminaire*, qui, dans la version de 1972, était ainsi rédigé : « Lorsqu'un territoire relevant de la souveraineté ou de l'administration d'un Etat devient partie d'un autre

[225] Voir G. F. de Martens, éd., *Nouveau Recueil général de traités*, Leipzig, Weicher, 1925, 3e série, t. XIII, p. 521.

[226] Voir G. H. Hackworth, *Digest of International Law*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1940-1944, vol. V, p. 374 et 375; *Foreign Relations of the United States (1927)*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, 1942, vol. III, p. 842 et 843.

[227] Voir M. M. Whiteman, *Digest of International Law*, Washington (D.C.), U.S. Government Printing Office, vol. 2, p. 940 à 945, et en particulier p. 944 et 945.

[228] Voir p. ex. *Annuaire... 1971*, vol. II (2e partie), p. 138 à 140, doc. A/CN.4/243, par. 85 à 101, et *ibid.*, p. 183, doc. A/CN.4/243/Add.1, par. 137.

[229] Voir « Précis de la pratique du Secrétaire général dépositaire d'accords multilatéraux » (ST/LEG/7), p. 61; et *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 95 et 96, doc. A/CN.4/225, par. 102 et 103. Voir aussi *Annuaire... 1971*, vol. II (2e partie), p. 182, doc. A/CN.4/243/Add.1, par. 128.

[230] Voir p. ex. *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 102, doc. A/CN.4/225, par. 127 et 128.

[231] *Ibid.*, p. 102 et 103, par. 132 et 133.

Etat ». Des gouvernements et des membres de la Commission ont toutefois fait observer, en premier lieu, que ce libellé n'indiquait pas assez clairement que l'article ne s'appliquait pas au cas où l'ensemble du territoire d'un Etat était incorporé dans le territoire d'un Etat existant et, en deuxième lieu, que, pour des raisons de clarté et d'uniformité, les mots « territoire relevant [...] de l'administration d'un Etat » devraient être remplacés par une expression s'inspirant de la définition de l'expression « succession d'Etats » donnée à l'article 2, paragraphe 1, *b*. A sa présente session, la Commission a estimé que ces observations n'étaient pas sans fondement et elle a décidé de remanier le membre de phrase liminaire de l'article de façon qu'il se lise comme suit : « Lorsqu'une partie d'un territoire d'un Etat, ou lorsque tout territoire ne faisant pas partie du territoire d'un Etat, pour les relations internationales duquel cet Etat est responsable devient partie du territoire d'un autre Etat ». Ainsi, l'article 14 ne couvrirait pas les cas d'incorporation totale, qui rentreraient parmi les cas d'« union d'Etats ». Les mots « ou lorsque tout territoire ne faisant pas partie du territoire d'un Etat, pour les relations internationales duquel cet Etat est responsable » doivent couvrir les cas où le territoire en question ne relève pas de la souveraineté de l'Etat prédécesseur, mais seulement de la Puissance administrante responsable de ses relations internationales[232]. Etant parvenue à ces conclusions, la Commission a également décidé de modifier le *titre* de la deuxième partie et celui de l'article, en remplaçant « Transfert de territoire » par « Succession concernant une partie de territoire ».

8) Il n'a pas échappé à la Commission que les mots « devient partie du territoire d'un autre Etat » risquaient d'exclure de l'application de l'article le cas où un territoire dépendant est transféré d'une Puissance administrante à une autre. Elle a reconnu que de tels cas pourraient se présenter, mais a pensé qu'ils seraient probablement fort rares. En deuxième lecture, des membres de la Commission ont donné d'autres exemples de situations inhabituelles qui pourraient nécessiter l'application de règles spéciales. D'une manière générale, la Commission a estimé qu'il serait plus sage de ne pas compliquer le projet d'articles en y ajoutant des dispositions détaillées pour les couvrir. Pour ce qui était du transfert de la responsabilité des relations internationales d'un territoire d'une Puissance administrante à une autre, la Commission a estimé que la règle de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités ne s'appliquerait pas nécessairement. En pareil cas, il faudrait tenir compte des circonstances dans lesquelles ce transfert se produirait et, dans la mesure où cela serait nécessaire, les règles énoncées dans les présents articles devraient s'appliquer par analogie.

9) L'*alinéa a* de l'article 14 énonce l'aspect négatif du principe, à savoir que les traités de l'Etat prédécesseur cessent d'être en vigueur à partir de la date de la succession d'Etats à l'égard d'un territoire qui est devenu une partie d'un autre Etat. Du point de vue du droit des traités, on peut expliquer cet aspect de la règle en se référant à certains principes, tels que ceux qui régissent l'application territoriale des traités, la survenance d'une situation rendant l'exécution impossible, ou un changement fondamental de circonstances (art. 29, 61 et 62 de la Convention de Vienne). Par conséquent, les droits et les obligations découlant d'un traité cessent d'exister à l'égard d'un territoire qui ne relève plus de la souveraineté ni de la responsabilité, pour ce qui est de ses relations internationales, de l'Etat intéressé partie au traité. Les seules modifications rédactionnelles que la Commission ait apportées à l'alinéa *a* en seconde lecture ont consisté à remplacer les mots « de ce territoire » par « du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats » – modification qui a aussi été apportée par voie de conséquence à l'alinéa *b* – et à remplacer le mot « succession » par « succession d'Etats », puisque c'est cette dernière expression – et non le terme « succession » – qui est définie à l'article 2.

10) L'alinéa *a*, naturellement, ne touche pas les traités de l'Etat prédécesseur autrement que pour ce qui est de leur application au territoire qui a cessé de relever de sa souveraineté ou pour lequel il cesse d'être responsable des relations internationales. En dehors de la diminution de leur champ d'application territoriale, les traités de l'Etat prédécesseur ne sont généralement pas affectés par la perte dudit territoire. Ce n'est que si la portion du territoire en question avait fait, totalement ou dans une large mesure, l'objet d'un traité particulier que la question de la continuité du traité à l'égard du territoire demeurant sous la souveraineté de l'Etat prédécesseur pourrait être mise en question en invoquant l'impossibilité d'exécution ou le changement fondamental de circonstances. En pareil cas, la question devrait être réglée conformément aux règles générales du droit des traités codifié par la Convention de Vienne, et n'a pas semblé exiger de règle particulière dans le contexte du présent projet d'articles. Toutefois, certains membres de la Commission ont rappelé à ce sujet que, aux termes de l'alinéa *b* du paragraphe 2 de l'article 62 (Changement fondamental de circonstances) de la Convention de Vienne, un changement fondamental de circonstances ne peut pas être invoqué comme motif pour mettre fin au traité « si le changement fondamental résulte d'une violation, par la partie qui l'invoque, soit d'une obligation du traité, soit de toute autre obligation internationale à l'égard de toute autre partie au traité ».

11) Dans le cas de certains traités, plus particulièrement de traités multilatéraux généraux, le traité lui-même peut encore être applicable au territoire après la succession, pour la simple raison que l'Etat successeur est également partie au traité. Dans un cas de ce genre, il n'y a pas naturellement de succession aux droits et obligations conventionnels de l'Etat prédécesseur ni de maintien de ces droits et obligations. Au contraire, même dans ces cas, le régime de traités du territoire est modifié, et le traité s'applique au territoire uniquement en vertu de la participation indé-

[232] A cet égard, il convient de rappeler que le principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, consacré dans la Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats conformément à la Charte des Nations Unies, adoptée par l'Assemblée générale dans sa résolution 2625 (XXV), stipule que

« La création d'un Etat souverain et indépendant, *la libre association ou l'intégration avec un Etat indépendant** ou l'acquisition de tout autre statut politique librement décidé par un peuple constituent pour ce peuple des moyens d'exercer son droit à disposer de lui-même. »

pendante de l'Etat successeur au traité. Par exemple, toute réserve apportée au traité par l'Etat prédécesseur cesserait d'être pertinente, alors que toute réserve apportée par l'Etat successeur deviendrait pertinente à l'égard du territoire.

12) L'*alinéa b* de l'article 14 énonce l'aspect positif du principe de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités, appliqué aux cas dans lesquels un territoire est ajouté au territoire d'un Etat qui existe déjà, en disposant que les traités de l'Etat successeur *sont en vigueur à l'égard* du territoire ajouté à partir de la date de la succession d'Etats. Conformément à cet alinéa, les traités de l'Etat successeur sont considérés comme applicables de par leur propre autorité à l'égard du territoire nouvellement acquis. Même si, dans certains cas, on peut dire que l'application du régime de traités de l'Etat successeur au territoire nouvellement acquis résulte d'un accord, tacite ou autre, entre cet Etat et les autres Etats parties aux traités dont il s'agit, dans la plupart des cas le déplacement de la limite territoriale du traité se fait automatiquement. La modification du régime de traités appliqué au territoire est plutôt la conséquence naturelle du fait qu'il est devenu partie du territoire de l'Etat qui est maintenant responsable de ses relations internationales.

13) Il faut toutefois excepter le cas de certains traités, comme ceux dont le champ d'application territoriale est limité et n'englobe pas le territoire nouvellement acquis par l'Etat successeur. En outre, la Commission a estimé, à sa présente session, que cette exception devrait aussi s'étendre aux cas où l'application d'un traité de l'Etat successeur au territoire nouvellement acquis a pour effet d'en changer radicalement les conditions d'exécution, ainsi qu'il était prévu dans d'autres articles du projet de 1972, comme les articles 25, 26, 27 et 28. C'est pourquoi elle a ajouté à l'alinéa *b* la réserve « à moins qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à ce territoire serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité ». Le mot « particulier », qui figurait après le mot « traité » dans la version de 1972, a été jugé inutile et a par conséquent été supprimé en deuxième lecture.

14) Comme il a été indiqué en 1972,

Au moyen de cette formule, la Commission entend établir un *critère juridique objectif international de compatibilité* qui, s'il est appliqué de bonne foi, devrait offrir une règle raisonnable, souple et pratique. L'incompatibilité avec le but et l'objet du traité et le changement radical des conditions de l'application du traité, notions employées dans d'autres contextes par la Convention de Vienne sur le droit des traités, constituent en l'occurrence, de l'avis de la Commission, des critères satisfaisants permettant de tenir compte des intérêts de tous les Etats concernés, de toutes les situations possibles et de toutes les catégories de traités[233].

Bien que les mots « ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité » soient une adaptation des termes figurant à l'alinéa 1, *b*, de l'article 62 (Changement fondamental de circonstances) de la Convention de Vienne, la Commission n'a pas considéré que, en cas de succession d'Etats, il serait approprié de poser toutes les conditions que cet article prévoit. En revanche, elle a estimé que, dans la plupart des cas de succession d'Etats sinon dans tous, les modifications territoriales peuvent résulter en une « incompatibilité avec l'objet et le but du traité » ou un « changement radical des conditions d'exécution du traité ». En conséquence, la formule qui est utilisée à l'article 14, dans son présent libellé, a été reprise dans un certain nombre d'autres articles où elle semblait appropriée. Toutefois, l'explication donnée ici de cette formule n'est pas répétée dans les commentaires des articles en question.

15) Enfin, l'article 14 doit être lu compte tenu des règles particulières concernant les régimes de frontière ou autres régimes territoriaux établis par traité, énoncées dans les articles 11 et 12.

TROISIÈME PARTIE

ÉTATS NOUVELLEMENT INDÉPENDANTS

SECTION 1. — RÈGLE GÉNÉRALE

Article 15[234]. *– Position à l'égard des traités de l'Etat prédécesseur*

Un Etat nouvellement indépendant n'est pas tenu de maintenir un traité en vigueur 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.

Commentaire

1) Le présent article formule la règle générale concernant la position d'un Etat nouvellement indépendant à l'égard des traités antérieurement appliqués à son territoire par l'Etat prédécesseur.

2) La question de la succession d'un Etat nouvellement indépendant aux traités conclus par son prédécesseur se présente sous deux aspects : *a*) cet Etat a-t-il l'*obligation* de continuer à appliquer ces traités à son territoire après la succession d'Etats ? *b*) l'Etat successeur est-il *en droit* de se considérer lui-même partie à ces traités en son nom propre après la succession d'Etats ? De l'avis de la Commission, ces deux aspects de la succession en matière de traités ne peuvent être traités comme s'il s'agissait d'un seul et même problème. Il est vrai que, si un Etat nouvellement indépendant devait être considéré comme étant automatiquement lié par les obligations conventionnelles de son prédécesseur, la réciprocité exigerait qu'il puisse également invoquer les droits découlant des traités en question. De même, si un Etat nouvellement indépendant devait avoir le droit de se considérer partie aux traités conclus par son prédécesseur et se prévalait de ce droit, il devrait également, à titre de réciprocité, être soumis aux obligations découlant desdits traités. Toutefois, la réciprocité ne va pas jusqu'à exiger que, si un Etat est *en droit*

[233] *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 317, doc. A/8710/Rev. 1, chap. II, C, art. 26, par. 29 du commentaire.

[234] Article 11 du projet de 1972.

de se considérer partie à un traité, il soit pour autant *tenu* de le faire. Ainsi, un Etat qui signe un traité sujet à ratification a le droit de devenir partie à ce traité, mais ce n'est pas pour lui une obligation. En résumé, la question de savoir si un nouvel Etat indépendant est tenu de se considérer lui-même partie aux traités conclus par son prédécesseur est, sur le plan juridique, complètement différente de la question de savoir si cet Etat est *en droit* de se considérer ou de se constituer partie à ces traités. Il est bien évident que, si un Etat nouvellement indépendant est juridiquement *tenu* de prendre à son compte les traités de son prédécesseur, la question de savoir s'il a le droit de revendiquer la qualité de partie audit traité ne se pose plus. Il s'agit donc avant tout de déterminer si le droit international général reconnaît l'existence d'une obligation juridique de ce genre, et c'est à cela que l'article 15 vise précisément.

3) La plupart des auteurs considèrent, et cette façon de voir est confirmée par la pratique des Etats, qu'un Etat nouvellement constitué « fait table rase », sauf pour ce qui est des obligations « locales » ou « réelles ». La doctrine de la table rase est généralement considérée comme correspondant à la position « traditionnelle » en la matière. Elle a été appliquée antérieurement à des cas d'Etats nouvellement indépendants qui étaient d'anciennes colonies (Etats-Unis d'Amérique, républiques hispano-américaines) ou qui résultaient d'une sécession ou d'un démembrement (Belgique, Panama, Irlande, Pologne, Tchécoslovaquie, Finlande). La déclaration ci-après, dans laquelle le Royaume-Uni définit son attitude à l'égard de la position adoptée par la Finlande à propos des traités conclus par la Russie et applicables à la Finlande avant l'indépendance de cette dernière, est particulièrement nette :

> [...] j'ai été avisé que, lorsqu'une partie d'un Etat se constitue en nouvel Etat, ce dernier ne se trouve pas lié par les traités conclus par l'Etat dont il faisait antérieurement partie. Toutefois, les obligations ayant trait à des questions telles que la navigation fluviale, qui ont le caractère de servitudes, sont normalement reprises par le nouvel Etat. En conséquence, il n'existe actuellement aucun traité entre la Finlande et le Royaume-Uni[235].

4) La même conception du droit s'exprime dans l'avis juridique émis en 1947 par le Secrétariat de l'ONU au sujet de la situation du Pakistan par rapport à la Charte des Nations Unies. Dans cet avis, partant de l'hypothèse qu'il s'agissait en l'occurrence d'un cas où une partie d'un Etat existant se détachait de cet Etat pour devenir un nouvel Etat[236], le Secrétariat de l'Organisation déclarait :

> [...] Le territoire qui se détache, le Pakistan, sera un nouvel Etat, qui n'aura pas les droits et obligations conventionnels de l'ancien Etat, et qui ne possédera évidemment pas la qualité de Membre des Nations Unies.
>
> En droit international, la situation est analogue à ce qui s'est produit quand l'Etat libre d'Irlande s'est séparé de la Grande-Bretagne ou la Belgique des Pays-Bas. Dans ces cas, la partie qui s'est détachée a été considérée comme un nouvel Etat; la partie restante a subsisté comme Etat, avec la totalité des droits et devoirs qu'il avait auparavant[237].

A l'heure actuelle, la pratique des Etats et des organisations concernant la participation des Etats nouvellement indépendants aux traités multilatéraux, telle qu'elle s'est formée, peut exiger que l'on apporte certaines réserves à cette déclaration et que l'on établisse une distinction plus nette entre la participation aux traités multilatéraux en général et la participation aux actes constitutifs d'organisations internationales. Quoi qu'il en soit, l'opinion du Secrétariat, exprimée en 1947, selon laquelle le Pakistan, en sa qualité de nouvel Etat, ne jouirait d'*aucun* des droits conférés à son prédécesseur par le traité, a été certainement inspirée par la doctrine de la « table rase », et confirme que tel était à l'époque le point de vue « traditionnel » et généralement accepté.

5) Les études du Secrétariat relatives à « La succession d'Etats en matière de traités bilatéraux »[238] et la publication *Documentation concernant la succession d'Etats*[239] offrent divers exemples d'application à des traités bilatéraux de la doctrine de la « table rase ». L'Afghanistan, par exemple, invoque cette doctrine à propos de son différend avec le Pakistan relatif à la frontière définie dans le Traité anglo-afghan de 1921[240]. De même, l'Argentine semble s'être fondée sur le principe de la table rase pour évaluer la position adoptée par le Pakistan à l'égard du Traité d'extradition anglo-argentin de 1889[241], encore qu'elle ait *accepté* par la suite de considérer ce traité comme étant en vigueur entre elle et le Pakistan. Il semble également que la position prise par Israël à l'égard des traités anciennement applicables à la Palestine[242] constitue un autre exemple – particulier, il est vrai – d'application de la doctrine de la table rase.

6) L'image de la « table rase » traduit de façon commode la notion de base selon laquelle un Etat nouvellement indépendant aborde son existence internationale libre de toute *obligation* de continuer à appliquer les traités en vigueur à l'égard de son territoire pour la simple raison que ces traités avaient été antérieurement rendus applicables à son territoire. Cependant, même là où cette notion de base est acceptée, l'image semble à la fois trop large et trop catégorique pour traduire la pratique actuelle des Etats[243]. Elle est trop large en ce sens qu'elle semble indiquer que les traités antérieurs perdent toute validité à l'égard du nouvel Etat et ne s'appliquent plus à son territoire. Le fait même que les traités antérieurs sont souvent prorogés ou renouvelés montre que l'image de la « table rase » n'exprime pas complètement la réalité. Elle est aussi trop catégorique en ce sens que l'on ne sait pas s'il faut simplement entendre par là qu'un nouvel Etat n'est pas *tenu* de reconnaître les traités conclus par son prédécesseur comme étant applicables à ses relations avec les autres Etats, ou s'il faut également entendre qu'un

---

[235] Voir A. D. McNair, *The Law of Treaties*, Oxford, Clarendon Press, 1961, p. 605. Voir aussi *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 133, doc. A/CN.4/229, par. 109.

[236] Hypothèse contestée par le Pakistan.

[237] *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 119, doc. A/CN.4/149 et Add.1, par. 3.

[238] Voir ci-dessus par. 44.

[239] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*.

[240] *Ibid.*, p. 2.

[241] *Ibid.*, p. 6 et 7.

[242] *Ibid.*, p. 41 et 42; voir aussi *Yearbook of the International Law Commission, 1950*, vol. II, p. 206 à 218; texte français dans A/CN.4/19, p. 35 à 69.

[243] Voir ci-dessus par. 59.

nouvel Etat n'a pas le *droit* de prétendre être ou devenir partie à l'un quelconque des traités conclus par son prédécesseur. Comme on l'a déjà fait observer, un Etat nouvellement indépendant peut faire table rase de toute *obligation* de continuité à l'égard des traités conclus par l'Etat prédécesseur sans qu'il s'ensuive nécessairement que le nouvel Etat n'a pas le *droit* d'être considéré comme partie à ces traités.

7) Lorsqu'ils évoquent le principe dit de la « table rase », les auteurs semblent surtout avoir en vue l'absence de toute *obligation générale* pour un Etat nouvellement indépendant de se considérer lié par les traités de son prédécesseur. Du moins, comme on l'a déjà signalé, la pratique des Etats soutient l'opinion traditionnelle selon laquelle un Etat nouvellement indépendant n'a aucune obligation générale de reprendre à son compte les traités de son prédécesseur antérieurement appliqués à l'égard de son territoire. La Commission estime, malgré certaines opinions autorisées en sens contraire, que dans la pratique on ne trouve pas de différence sur ce point entre les traités bilatéraux et les traités multilatéraux, y compris les instruments multilatéraux de caractère normatif.

8) Comme il est indiqué à l'article 16 du projet, la Commission est d'avis qu'il existe réellement, et qu'il convient de faire, une différence entre les traités bilatéraux et certains traités multilatéraux quant au *droit* d'un nouvel Etat d'être partie à un traité conclu par son prédécesseur. Il lui semble, cependant, très difficile de soutenir qu'un Etat nouvellement indépendant doit être considéré comme étant automatiquement soumis aux obligations découlant des traités multilatéraux de caractère normatif conclus par son prédécesseur et applicables à l'égard de son territoire. Sur le terrain des principes, l'assimilation des traités normatifs à la coutume n'est pas facile à accepter, même dans le cas où le traité consacre le droit coutumier. Il est évident que la règle posée par le traité, dans la mesure où elle reflète une règle coutumière, liera l'Etat nouvellement indépendant par son caractère de règle généralement admise de droit coutumier. Mais cela ne revient pas à dire que, parce qu'un traité multilatéral consacre la coutume, un Etat nouvellement indépendant doit être considéré comme *conventionnellement* lié par *le traité en tant que traité*. L'Etat nouvellement indépendant pourrait, à juste titre, demander pourquoi il devrait être davantage lié conventionnellement par le traité que tout autre Etat existant qui a choisi de ne pas devenir partie à ce traité. Un traité multilatéral général, tout en ayant un caractère normatif, peut contenir des dispositions purement conventionnelles, telles qu'une disposition relative à l'arbitrage obligatoire des différends. En bref, le fait d'être lié par un traité n'équivaut pas simplement à être lié par la règle générale contenue dans ce traité. L'Etat nouvellement indépendant pourrait *a fortiori* poser la question ci-dessus lorsque le contenu objectif du traité a un caractère normatif et non pas un simple caractère déclaratif.

9) La pratique des Etats et des dépositaires confirme que le principe de la table rase s'applique aussi aux traités multilatéraux généraux et aux traités multilatéraux de caractère normatif. Le Secrétaire général, en sa qualité de dépositaire de plusieurs traités multilatéraux généraux, ne fait pas actuellement de distinction sur ce point – même quand un Etat nouvellement indépendant a conclu un « accord de dévolution » ou a fait une « déclaration unilatérale ». Le Secrétaire général ne se considère pas comme automatiquement habilité à compter l'Etat nouvellement indépendant parmi les parties aux traités multilatéraux généraux dont il est dépositaire et qui étaient applicables à l'égard du territoire de l'Etat nouvellement indépendant avant son accession à l'indépendance. C'est seulement lorsque le nouvel Etat lui fait connaître son intention d'être considéré comme étant partie à un traité déterminé qu'il l'inscrit au nombre des parties à ce traité. Tel est le cas, *a fortiori*, lorsqu'un Etat nouvellement indépendant n'a pas conclu un accord de dévolution ni fait une déclaration unilatérale de caractère général[244].

10) La pratique suivie par d'autres dépositaires semble être également fondée sur l'hypothèse qu'un Etat nouvellement indépendant au territoire duquel un traité multilatéral général était applicable avant l'indépendance n'est pas automatiquement lié par le traité en sa qualité d'Etat successeur et qu'il est d'abord nécessaire que cet Etat ait fait connaître ses intentions à l'égard du traité. En dépit des objectifs humanitaires des conventions de Genève et du fait que les règles qu'elles posent relèvent du droit international général, le Conseil fédéral suisse n'a pas considéré qu'un Etat nouvellement indépendant devenait automatiquement partie à ces conventions du fait que son prédécesseur les avait ratifiées ou y avait adhéré. Le Conseil a attendu que l'Etat manifeste expressément sa volonté à l'égard de chaque convention, soit par une déclaration de continuité, soit par un instrument d'adhésion[245]. Pour ce qui est de la pratique suivie par les Etats eux-mêmes, nombre d'entre eux ont notifié leur acceptation des conventions de Genève sous forme d'une déclaration de continuité, tandis que d'autres ont fait savoir qu'ils reconnaissaient l'obligation d'accepter les conventions en leur qualité de successeurs aux ratifications de leurs prédécesseurs. En revanche, un nombre presque aussi important de nouveaux Etats n'ont reconnu aucune des obligations contractées par leurs prédécesseurs, et sont devenus parties en déposant des instruments d'adhésion[246]. De façon générale, il ne semble donc pas que la pratique suivie à l'égard des conventions de Genève révèle l'existence d'une règle coutumière de droit international emportant acceptation automatique par un nouvel Etat des obligations assumées par son prédécesseur dans le cadre des conventions à but humanitaire.

11) La pratique suivie par le Conseil fédéral suisse à propos de la Convention de Berne de 1886 pour la protection des œuvres littéraires et artistiques et de ses actes de révision ultérieurs est la même[247]. Le Gouvernement suisse, en sa qualité de dépositaire, n'a pas considéré qu'un Etat nouvellement indépendant était tenu de demeurer partie à la convention antérieurement applicable à son territoire. Le Gouvernement suisse ne semble jamais avoir

[244] Voir *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 142, doc. A/CN.4/150, par. 134.

[245] Voir *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 32 et suiv., doc. A/CN.4/200/Rev. 2 et 200/Add. 1 et 2, par. 128 à 232.

[246] *Ibid.*, p. 37 et suiv., par. 152 à 184.

[247] *Ibid.*, p. 7 et suiv., par. 4 à 98.

considéré un Etat nouvellement indépendant comme étant lié par la convention sans que celui-ci ait fait connaître son intention de demeurer partie à la convention ou de le devenir. Dans un cas, le Gouvernement suisse semble avoir considéré que la conclusion d'un accord général de dévolution constituait une manifestation suffisante de la volonté d'un Etat nouvellement indépendant[248]. Mais c'est apparemment le seul cas où le Gouvernement suisse ait agi en se fondant uniquement sur un accord de dévolution, et il semble, en général, que ce gouvernement estime nécessaire que l'Etat nouvellement indépendant ait fait connaître expressément ses intentions à l'égard des conventions de Berne. Il semble également que le Gouvernement suisse s'inspire de cette idée dans l'exercice de ses fonctions de dépositaire de la Convention de Paris de 1883 pour la protection de la propriété industrielle et des accords annexes y relatifs[249].

12) Une pratique quelque peu analogue a été suivie en ce qui concerne les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, dont le Gouvernement des Pays-Bas est le dépositaire[250]. En 1955, ce dernier a proposé au Conseil administratif de la Cour permanente d'arbitrage que certains nouveaux Etats, qui avaient fait partie du territoire d'une des hautes parties contractantes, soient considérés comme parties aux conventions. Le Conseil administratif a alors sollicité l'approbation des Etats déjà parties à ces conventions pour que cette qualité soit reconnue aux nouveaux Etats. Cette reconnaissance n'ayant soulevé aucune objection, le Conseil administratif a décidé de reconnaître comme partie ceux des nouveaux Etats *qui en exprimeraient le désir*[251]. A la suite de cette décision, douze nouveaux Etats au total ont demandé à être considérés comme parties à ces conventions en raison de la participation de leur prédécesseur, et trois autres ont préféré y devenir parties par voie d'adhésion. Un nouvel Etat a déclaré expressément qu'il ne se considérait pas lié par les conventions de 1899 et de 1907, et de nombreux autres n'ont pas encore fait connaître leur intention au sujet de ces conventions. Il est vrai que, en l'occurrence, devenir partie aux conventions de La Haye signifie également participer à la Cour permanente d'arbitrage. Ici encore, toutefois, la pratique semble incompatible avec l'existence d'une règle coutumière obligeant un nouvel Etat à accepter les obligations contractées par son prédécesseur. Il semble qu'en l'espèce l'application de la notion de succession ait abouti à reconnaître au nouvel Etat le *droit* de devenir partie à l'instrument international sans chercher à lui imposer en même temps l'*obligation* de le faire.

13) La pratique des Etats-Unis d'Amérique, en qualité de dépositaire de traités multilatéraux, semble également fondée sur la présomption qu'un Etat nouvellement indépendant a le droit, mais non l'obligation, de participer à un traité multilatéral conclu par son prédécesseur[252].

14) La pratique suivie par les Etats est donc en contradiction avec la thèse selon laquelle un Etat nouvellement indépendant a l'obligation de se considérer lié par un traité général de caractère normatif qui était applicable à l'égard de son territoire avant son accession à l'indépendance. Si donc les traités multilatéraux généraux de caractère normatif doivent être considérés comme ne liant pas automatiquement l'Etat nouvellement indépendant, existe-t-il d'autres catégories de traités pour lesquelles le droit international oblige un Etat nouvellement indépendant à se considérer lié par les instruments auxquels son prédécesseur était partie ?

15) La doctrine et la pratique viennent dans une large mesure à l'appui de la thèse selon laquelle le droit international général impose une obligation de continuité aux Etats nouvellement indépendants en ce qui concerne certaines catégories de traités auxquels étaient parties les Etats prédécesseurs. Cette thèse, d'ailleurs, est à la base des accords de dévolution inspirés par le Royaume-Uni. Le Royaume-Uni visait en effet, en concluant de tels accords, à s'assurer qu'il ne serait pas tenu responsable des *obligations conventionnelles* qui pourraient être considérées, *en vertu du droit international général, comme continuant à s'attacher au territoire après l'indépendance.* Cette thèse s'exprime également, avec plus de netteté encore, dans certaines déclarations unilatérales faites par divers Etats successeurs. La quasi-totalité des déclarations unilatérales faites par de nouveaux Etats issus de territoires anciennement administrés par le Royaume-Uni contiennent des formules qui reposent apparemment sur la présomption que, conformément aux règles du droit international coutumier, certains des traités conclus par l'Etat prédécesseur restent en vigueur après l'indépendance. Les déclarations du type de celles qui ont été faites par le Tanganyika[253] et l'Ouganda[254], en indiquant qu'à l'expiration de la période d'application provisoire les traités conclus par l'Etat prédécesseur (à moins qu'ils n'aient été maintenus en vigueur ou modifiés d'un commun accord) doivent être considérés comme ayant pris fin, excluent expressément les traités pouvant, par le jeu de l'application des règles de droit international coutumier, être considérés à tout autre titre comme encore en vigueur. La déclaration faite par la Zambie[255] « reconnaît », quant à elle, que, en vertu du droit international coutumier, la Zambie a succédé, lors de son accession à l'indépendance, à de nombreux traités conclus par son prédécesseur, sans toutefois préciser quels sont ces traités. Les divers Etats intéressés, comme il a déjà été indiqué, ne se sont pas considérés comme étant automatiquement parties, ni comme étant automatiquement obligés de devenir parties, aux traités multilatéraux conclus par l'Etat prédécesseur;

[248] Voir ci-dessus art. 8, par. 14 du commentaire.

[249] Voir *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 54 et suiv., doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 233 à 314.

[250] *Ibid.*, p. 26 et suiv., par. 99 à 127.

[251] *Ibid.*, p. 29, par. 113.

[252] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*, p. 224 à 228.

[253] Voir ci-dessus art. 9, par. 2 du commentaire.

[254] *Ibid.*, par. 6 du commentaire.

[255] *Ibid.*, par. 7 du commentaire.

en outre, il ne ressort pas de leur pratique que ces Etats ont agi comme s'ils se considéraient généralement liés par les traités bilatéraux conclus par l'Etat prédécesseur. Il semblerait donc que, en concluant des accords de dévolution ou en faisant des déclarations unilatérales, ces Etats successeurs sont partis du principe qu'il existe certains types *particuliers* de traités au regard desquels ils peuvent hériter des obligations conventionnelles contractées par l'Etat prédécesseur.

16) Ni les accords de dévolution ni les déclarations unilatérales ne précisent, en aucune manière, les catégories de traités qui font l'objet de cette présomption, et les divergences existant dans la pratique des Etats ajoutent également à la difficulté de les identifier avec certitude. L'explication probable est que ces Etats pensaient surtout aux traités qui, tant dans les commentaires des juristes que dans la pratique des Etats, sont le plus fréquemment considérés comme dévolus à l'Etat nouvellement indépendant et qui, selon le cas, sont qualifiés de traités « de caractère territorial », ou « de disposition » ou « réels », ou « de caractère local », ou de « traités générateurs de servitudes ».

17) Cette explication semble être confirmée par les déclarations faites par le Royaume-Uni, dont l'argumentation a, dans de nombreux cas, inspiré la rédaction d'accords de dévolution et de déclarations unilatérales. La « Note on the question of treaty succession on the attainment of independence by territories formerly dependent internationally of the United Kingdom » adressée par le Commonwealth Office à l'ILA, par exemple, expose dans les termes ci-après l'opinion du Royaume-Uni sur le problème juridique en cause :

> Conformément aux règles du droit international coutumier, certains des droits et obligations conférés à un Etat par voie de traité sont automatiquement transmis au nouvel Etat lorsque celui-ci faisait anciennement partie d'un des territoires dont était responsable, sur le plan international, l'Etat partie au traité. Ces droits et obligations sont généralement définis comme étant ceux qui ont un rapport direct avec un territoire ou une partie du territoire appartenant au nouvel Etat (par exemple les droits et obligations touchant les frontières et la navigation fluviale); toutefois, les règles du droit international en la matière ne sont pas encore bien établies, et il est impossible d'énoncer avec précision les droits et obligations qui sont automatiquement transmis et ceux qui ne le sont pas [256].

18) L'article 15 vise seulement à poser la règle générale en ce qui concerne l'*obligation* d'un Etat nouvellement indépendant à l'égard des traités conclus par son prédécesseur. La Commission estime, quant à elle, que la règle générale qui se dégage manifestement de la pratique des Etats est qu'un Etat nouvellement indépendant n'est pas automatiquement tenu de succéder aux traités conclus par son prédécesseur, quels que soient les avantages pratiques que puisse comporter la continuité des relations conventionnelles. Telle est la règle formulée dans le présent article concernant la position de l'Etat nouvellement indépendant vis-à-vis des traités appliqués à son territoire par l'Etat prédécesseur avant la date de la succession d'Etats : l'Etat nouvellement indépendant « n'est pas tenu de maintenir en vigueur » les traités de l'Etat prédécesseur ni « d'y devenir partie ».

19) Cette règle générale s'applique sous réserve des droits et obligations des Etats intéressés exposés dans les dispositions pertinentes des présents articles. Ces dispositions sauvegardent 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. Elles préservent aussi 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 11 et 12 du projet.

20) Pour souligner ces limitations, la Commission avait décidé à sa vingt-quatrième session (1972) d'insérer au début de l'article 11 le membre de phrase « sous réserve des dispositions des présents articles ». A sa présente session, toutefois, la Commission a décidé de supprimer cette réserve, qui n'est que l'expression d'un principe bien connu de l'interprétation des traités. En outre, si cette réserve était maintenue, elle pourrait jeter des doutes sur l'applicabilité de ce principe aux articles du projet qui ne contiennent pas de réserve analogue.

21) Comme on l'a indiqué, la règle générale formulée à l'article 15 concerne seulement le cas des Etats nouvellement indépendants et s'applique à « tout traité », sous réserve des limitations susmentionnées. Elle vise donc les traités tant multilatéraux que bilatéraux. Pour ce qui est des traités multilatéraux de caractère normatif ou des traités multilatéraux généraux dans lesquels sont incorporés des principes ou des règles coutumières de droit international, la Commission reconnaît qu'il est souhaitable de ne pas donner l'impression que le fait pour l'Etat nouvellement indépendant d'être libre de l'obligation de prendre à son compte les traités de son prédécesseur signifie qu'il peut faire aussi table rase des principes de droit international général incorporés à ces traités. Toutefois, elle a estimé que cette question serait mieux traitée si l'on incluait dans le projet une disposition générale garantissant l'application à l'Etat nouvellement indépendant des règles de droit international auxquelles il serait soumis indépendamment des traités en question. Cette disposition générale figure à l'article 5.

SECTION 2. — TRAITÉS MULTILATÉRAUX

Article 16 [257]. — *Participation à des traités en vigueur à la date de la succession d'Etats*

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

[256] ILA, *Report of the Fifty-third Conference (Buenos Aires, 1968) [op. cit.]*, p. 619 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain other Obligations of their Predecessors (rapport provisoire du Comité de la succession des Etats nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs), annexe B]. Voir aussi l'avis fourni à Chypre sur l'interprétation de l'article 8 du Traité concernant l'établissement de la République de Chypre (Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats [op. cit.]*, p. 182 et 183).

[257] Article 12 du projet de 1972.

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 s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du 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 nouvellement indépendant ne peut établir sa qualité de partie au traité qu'avec ce consentement.

Commentaire

1) Les articles de la présente section ont trait à la participation d'un Etat nouvellement indépendant aux traités multilatéraux à l'égard desquels, à la date de la succession d'Etats, l'Etat prédécesseur avait la qualité de partie, d'Etat contractant ou de signataire quant au territoire auquel la succession d'Etats se rapporte. Dans la section 3, il est question de la position d'un Etat nouvellement indépendant à l'égard des traités bilatéraux de son prédécesseur. Le présent article traite de la participation, par une notification de succession, d'un Etat nouvellement indépendant à des traités multilatéraux qui, à la date de la succession d'Etats, étaient en vigueur à l'égard du territoire devenu celui de l'Etat nouvellement indépendant.

2) Comme on l'a déjà souligné dans le commentaire de l'article 15, la question de savoir si un Etat nouvellement indépendant est en droit de se considérer comme partie aux traités conclus par son prédécesseur est, du point de vue juridique, tout à fait distincte de la question de savoir s'il a l'*obligation* de le faire. De plus, bien que la pratique moderne des dépositaires et des Etats ne corrobore pas la thèse selon laquelle un Etat nouvellement indépendant est soumis à une obligation générale de se considérer comme successeur aux traités précédemment applicables à l'égard de son territoire, elle semble venir à l'appui de la conclusion qu'un Etat nouvellement indépendant dispose d'un *droit* général d'*option* pour être partie à certaines catégories de traités multilatéraux en vertu de sa qualité d'Etat successeur. Il convient toutefois d'établir, à cet égard, une distinction entre les traités multilatéraux en général et les traités multilatéraux de caractère restreint, car c'est seulement en ce qui concerne les premiers qu'un Etat nouvellement indépendant semble avoir, à proprement parler, un droit d'option pour établir sa qualité de partie *indépendamment du consentement des autres parties aux traités et en faisant absolument abstraction des clauses finales du traité* [258].

3) Dans le cas des traités multilatéraux en général, le droit d'un Etat nouvellement indépendant de devenir partie en son propre nom semble bien établi, comme en témoigne d'ailleurs la pratique déjà examinée dans les commentaires des articles 8, 9 et 15. Comme on l'a indiqué dans ces commentaires, chaque fois qu'un ancien territoire dépendant d'une partie à des traités multilatéraux dont le Secrétaire général est dépositaire devient un Etat indépendant, le Secrétaire général lui adresse une lettre l'invitant à préciser s'il se considère ou non comme étant lié par les traités en question. Cette lettre est envoyée dans tous les cas – aussi bien lorsque l'Etat nouvellement indépendant a conclu un accord de dévolution ou a fait une déclaration unilatérale d'application provisoire que lorsqu'il n'a donné aucune indication concernant sa position à l'égard des traités auxquels son prédécesseur était partie [259]. Le Secrétaire général ne consulte pas les autres parties aux traités avant d'écrire à l'Etat nouvellement indépendant, et il ne s'enquiert pas non plus de l'opinion des autres parties ni n'attend leur réaction lorsqu'il leur notifie toute réponse affirmative reçue de l'Etat nouvellement indépendant. Il semble donc qu'il parte de l'hypothèse que l'Etat nouvellement indépendant a le droit, s'il le désire, de notifier au dépositaire qu'il continue à participer à tout traité multilatéral général qui était applicable à l'égard de son territoire avant la succession. Qui plus est, pour autant que l'on sache, aucune partie à un traité n'a jamais contesté jusqu'ici le bien-fondé de cette hypothèse. Quant aux Etats nouvellement indépendants eux-mêmes, ils sont partis du principe qu'ils possèdent bien ce droit de participation.

4) Il semble qu'il en soit de même, en général, pour les traités multilatéraux dont le dépositaire est autre que le Secrétaire général. Ainsi, la pratique suivie par le Gouvernement suisse en tant que dépositaire de la Convention relative à la protection des œuvres littéraires et artistiques et de ses actes de révision et par les Etats intéressés semble clairement reconnaître que les Etats successeurs nouvellement indépendants ont le droit de se considérer comme partie à ces traités en vertu de la participation de leur prédécesseur [260], et cela est également vrai des conventions humanitaires de Genève, dont le Conseil fédéral suisse est le dépositaire [261]. La pratique suivie en ce qui concerne les conventions multilatérales dont les Etats-Unis d'Amérique sont le dépositaire est également fondée sur une reconnaissance du droit de tout Etat nouvellement indépendant de se déclarer partie à la convention en son nom propre [262].

5) Vu la pratique actuellement suivie dans les cas de succession, il semble que la Commission soit amplement justifiée à formuler une règle reconnaissant qu'un Etat nouvellement indépendant peut établir sa qualité de partie distincte à un traité multilatéral général par une notification de continuité ou de succession au traité. A certaines exceptions près, les auteurs, il est vrai, ne parlent pas – ou du moins ne font pas expressément mention –

[258] Voir également ci-dessous par. 12.

[259] Voir *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 142, doc. A/CN.4/150, par. 133 et 134.

[260] Voir *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 21 et suiv., doc. A/CN.4/200/Rev. 2 et 200/Add.1 et 2, par. 71 à 98.

[261] *Ibid.*, p. 37 et suiv., par. 152 à 180.

[262] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*, p. 224 à 228.

du *droit d'option* d'un Etat nouvellement indépendant pour établir sa qualité de partie aux traités multilatéraux applicables à l'égard de son territoire avant l'indépendance. La raison semble en être qu'ils concentrent leur attention sur la question de savoir si l'Etat nouvellement indépendant hérite automatiquement des droits et des obligations découlant du traité plutôt que sur la question de savoir si, du fait qu'il a la qualité d'Etat successeur, il peut avoir le droit, s'il le juge opportun, de devenir partie au traité en son nom propre. Dans la résolution déjà mentionnée qu'elle a adoptée à la Conférence de Buenos Aires[263], l'ILA a énoncé la règle sous forme d'une présomption en vertu de laquelle un traité multilatéral demeure en vigueur entre un Etat nouvellement indépendant et les parties existantes à moins que le premier n'ait fait, dans un délai raisonnable après son accession à l'indépendance, une déclaration en sens contraire. En d'autres termes, cet organisme a considéré que le nouvel Etat avait *le droit de se délier du traité* plutôt que d'être lié par celui-ci. Même alors, la reconnaissance d'un droit à se délier d'un traité multilatéral semblerait impliquer clairement, *a fortiori*, la reconnaissance du droit à se lier par lui; et c'est ce dernier droit qui semble à la Commission être plus conforme tant à la pratique moderne qu'au droit général des traités.

6) Pour ce qui est de la base du droit d'option de l'Etat nouvellement indépendant, il a été convenu à la Commission que le traité devait être un traité *applicable internationalement*, à la date de la succession d'Etats, au territoire auquel se rapporte la succession. Le critère admis par la Commission est donc le fait que, *par ses actes, l'Etat prédécesseur a établi un lien juridique d'une certaine force entre le traité et le territoire* – en d'autres termes, il doit avoir, soit fait entrer le traité en vigueur, soit manifesté son consentement à être lié, soit tout au moins signé le traité. Le présent article concerne le cas dans lequel le lien juridique est absolu, c'est-à-dire celui dans lequel le traité est *en vigueur* à l'égard du territoire à la date de la succession d'Etats. Deux autres cas, dans lesquels le lien juridique entre le traité et le territoire est moins fort, sont examinés dans le commentaire de l'article 17 (Participation à des traités qui ne sont pas en vigueur à la date de la succession d'Etats) et dans celui de l'article 18 (Participation à des traités signés par l'Etat prédécesseur sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation).

7) Lorsqu'on applique ce critère, l'essentiel n'est pas de savoir si le traité est entré en vigueur *dans le droit interne du territoire* avant l'indépendance, mais plutôt de savoir si le traité, en tant que tel, était en vigueur *internationalement* à l'égard du territoire[264]. Il s'agit là simplement d'une question d'interprétation du traité et de l'acte par lequel l'Etat prédécesseur a manifesté son consentement à être lié, ainsi que du principe énoncé à l'article 29 de la Convention de Vienne. L'aperçu de la pratique suivie par le Secrétaire général en sa qualité de dépositaire, que l'on trouve dans le mémorandum du Secrétariat intitulé « La succession d'Etats et les conventions multilatérales générales dont le Secrétaire général est dépositaire », explique bien comment opère ce principe :

> Afin de déterminer si un traité était applicable dans le territoire, on examine d'abord les clauses du traité relatives à l'application territoriale, s'il contient des clauses de cette nature. Certains traités comportent des clauses territoriales prévoyant des procédures d'extension aux territoires dépendants, ce qui permet de déterminer immédiatement si le traité était applicable au territoire en question. D'autres traités sont d'une application limitée dans l'espace : par exemple, certains traités sur l'opium conclus sous les auspices de la Société des Nations sont limités aux territoires des parties situés en Extrême-Orient, et le Secrétaire général, en réponse aux demandes de certains Etats africains, les a informés qu'il leur était impossible de succéder ou d'adhérer à ces traités. Certains traités conclus sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies ont une portée régionale; par exemple, la Convention relative au jaugeage et à l'immatriculation des bateaux de navigation intérieure, conclue à Bangkok le 22 juin 1956, est ouverte uniquement à l'adhésion des Etats situés dans le ressort géographique de la Commission économique pour l'Asie et l'Extrême-Orient, et les autres Etats ne peuvent pas être liés par cette convention[265].

Lorsque le traité ne contient aucune disposition relative à l'application territoriale, le Secrétaire général part du principe que, comme le stipule l'article 29 de la Convention de Vienne, le traité liait l'Etat prédécesseur à l'égard de l'ensemble de son territoire, et par conséquent à l'égard de tous ses territoires dépendants[266]. Par exemple, la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et les quatre conventions de Genève sur le droit de la mer ne contiennent aucune disposition concernant leur application territoriale, et le Secrétaire général a présumé que toute ratification de ces conventions par des Etats prédécesseurs englobait tous leurs territoires, si bien que les Etats nouvellement indépendants qui dépendaient d'eux au moment de la ratification avaient le droit de notifier leur succession à l'une quelconque de ces conventions.

8) Le mémorandum du Secrétariat souligne que, pour déterminer les traités à l'égard desquels les nouveaux Etats peuvent notifier leur succession, le critère déterminant est le lien juridique existant précédemment entre le territoire du nouvel Etat et le traité, et *non les titres du nouvel Etat à devenir partie en vertu des dispositions du traité*[267]. En d'autres termes, le droit qu'a un Etat nouvellement indépendant d'être considéré comme étant partie à un traité en son nom propre est totalement indépendant de la question de savoir si le traité est ouvert à sa participation en vertu d'une disposition permettant son adhésion (ou disposition analogue) et figurant dans les clauses finales. Dans de nombreux cas – et même dans la majorité des cas –, l'Etat nouvellement indépendant aura une autre possibilité : celle de devenir partie au traité en exerçant un droit que lui confère expressément le traité (en règle générale un droit d'adhésion). Mais il n'est nullement nécessaire que le droit d'un Etat nouvellement indépendant

[263] Voir ci-dessus note 49.

[264] A cet égard, il importe de distinguer entre l'incorporation du traité dans le droit interne du territoire et l'extension du traité, sur le plan international, au territoire.

[265] *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 142, doc. A/CN.4/150, par. 137.

[266] *Ibid.*, p. 142 et 143, par. 138.

[267] *Ibid.*, p. 143, par. 139.

de notifier sa succession à un traité soit mentionné dans les clauses finales – qui d'ailleurs n'y font généralement pas allusion[268]. Ce droit découle, en vertu des règles générales du droit international, de la relation qui existait à la date de la succession entre le traité, l'Etat prédécesseur et le territoire qui est maintenant passé à l'Etat nouvellement indépendant.

9) La question de savoir si l'on doit considérer que ce droit découle d'un principe du droit des traités ou d'un principe de « succession » semble être essentiellement, de l'avis de la Commission, une question de doctrine. Ce qui paraît plus important, c'est de déterminer les éléments du principe avec autant de précision que possible. Si les conclusions tirées par la Commission de la pratique moderne sont correctes, ce que le principe confère à un Etat nouvellement indépendant, c'est simplement un *droit d'option* pour établir sa qualité de partie distincte au traité en vertu du lien juridique créé par son prédécesseur entre le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et le traité. Ce droit n'est pas celui de « succéder » à la participation de son prédécesseur au traité, au sens d'un droit qui lui permettait de prendre exactement la place de son prédécesseur, et uniquement de prendre sa place. Le droit de l'Etat nouvellement indépendant est plutôt celui de *notifier son propre consentement à être considéré comme une partie distincte au traité.* En résumé, un Etat nouvellement indépendant dont le territoire était soumis au régime d'un traité multilatéral à la date de la succession a, de ce seul fait, le droit de manifester son propre consentement à établir sa qualité de partie distincte au traité.

10) Il existe des limites à l'application de ce principe général. La première concerne les actes constitutifs d'organisations internationales et les traités adoptés au sein d'une organisation internationale. Dans les cas de ce genre, l'application du principe général est soumise aux « règles pertinentes » de l'organisation en question, et en particulier, dans le cas d'actes constitutifs, aux règles relatives à l'admission en qualité de membre. Cette question a été traitée dans le commentaire de l'article 4, et il est inutile d'y revenir ici en détail.

11) Deuxièmement, la participation de l'Etat nouvellement indépendant à un traité multilatéral peut être effectivement incompatible avec l'objet et le but du traité. Cette *incompatibilité peut résulter de divers facteurs ou de la* réunion de plusieurs facteurs : participation au traité liée de façon absolue à l'appartenance à une organisation internationale dont l'Etat n'est pas membre, traité de portée régionale, ou participation à un traité soumise à d'autres conditions préalables. La Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, par exemple, présuppose que toutes ses parties contractantes sont des Etats membres du Conseil de l'Europe, de sorte qu'il est impossible à tout Etat n'ayant pas la qualité de membre de succéder à la convention et à ses divers protocoles. En conséquence, lorsqu'en 1968 le Malawi a demandé des renseignements au sujet du statut des anciens territoires dépendants par rapport à la convention, le Secrétaire général du Conseil de l'Europe a souligné que la participation à la convention était liée à la qualité de membre du Conseil de l'Europe. Le Malawi a alors notifié au Secrétaire général du Conseil de l'Europe, en sa qualité de dépositaire, que tout lien juridique avec la convention qui découlait pour ce pays de la ratification du Royaume-Uni devait désormais être considéré comme ayant pris fin[269]. Il est clair qu'en pareil cas la nécessité pour une partie d'être membre d'une organisation internationale aura pour effet d'empêcher de succéder au traité les Etats qui ne remplissent pas les conditions requises pour acquérir la qualité de membre, la raison étant que la succession au traité de l'Etat nouvellement indépendant dont il s'agit est, en l'occurrence, réellement incompatible avec l'objet et le but de caractère régional du traité.

12) Troisièmement, comme il a déjà été indiqué[270], il importe, dans le présent contexte, de faire une distinction – analogue à celle qui figure au paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention de Vienne – entre les traités élaborés par un nombre restreint d'Etats et les autres traités multilatéraux. Dans le contexte de l'admissibilité des réserves, la Commission et la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités ont estimé que le nombre restreint des Etats *ayant participé à la négociation pouvait indiquer* que, dans l'intention des parties, l'application des dispositions du traité dans leur intégralité entre toutes les parties était une condition essentielle du consentement de chacune d'elles à être liée par ledit traité. Elles n'ont pas pensé que cet élément prouvait à lui seul de façon décisive une telle intention, mais elles ont estimé que le nombre restreint des Etats ayant participé à la négociation d'un traité déterminé, compte tenu également de l'objet et du but de celui-ci, suffirait à établir une telle intention. De même, le nombre restreint des Etats ayant participé à la négociation d'un traité déterminé, compte tenu aussi de l'objet et du but de celui-ci, peut démontrer une intention de ne permettre qu'à ces Etats d'être parties au traité. Dans ce cas, il semble également logique de conclure que la participation au traité d'un Etat nouvellement indépendant devrait être subordonnée au consentement de toutes les parties. Ces traités peuvent être parfois des instruments constitutifs d'une organisation internationale restreinte ou des traités adoptés au sein d'une telle organisation, auquel cas la question sera couverte par la réserve générale figurant à l'article 4. Cependant, il y a d'autres cas où, ces facteurs n'étant pas présents, la Commission a estimé qu'il fallait faire une exception à la faculté de l'Etat nouvellement indépendant de se considérer comme partie à un traité multilatéral. La règle appropriée doit donc disposer qu'un Etat nouvellement indépendant ne peut se considérer comme partie à un traité multilatéral restreint de ce type qu'avec le consentement de toutes les parties.

13) Eu égard aux diverses considérations exposées dans les paragraphes précédents, le *paragraphe 1* de l'article 16

[268] Pour certains cas dans lesquels le traité prévoit expressément la participation d'Etats successeurs, voir le commentaire de l'article 10.

[269] Voir M.-A. Eissen, *The British Year Book of International Law, 1968-1969*, Londres, vol. 43, 1970, p. 190 à 192.

[270] Voir ci-dessus par. 2.

pose comme règle *générale* pour les traités multilatéraux qu'un Etat nouvellement indépendant a le droit d'établir, par une notification de succession, sa qualité de partie à tout traité multilatéral qui, à la date de la succession, était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, sous réserve des exceptions prévues aux paragraphes 2 et 3 de l'article. Le *paragraphe 2* prévoit ensuite une exception à la règle générale dans les cas où la participation de l'Etat nouvellement indépendant serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité. Le *paragraphe 3* prévoit une deuxième exception à la règle générale dans le cas de tout traité qui, en vertu de ses propres termes ou en raison du nombre restreint des Etats ayant participé à sa négociation ainsi que de son objet et de son but, doit être considéré comme un traité auquel un autre Etat ne peut participer qu'avec le consentement de toutes les parties. Dans les cas de ce genre, ce paragraphe prévoit que le consentement de toutes les parties au traité est requis.

14) L'application de l'article aux instruments constitutifs d'organisations internationales et aux traités conclus au sein d'une organisation internationale étant soumise à la disposition générale de l'article 4, il est inutile de revenir ici sur la question.

15) D'un point de vue purement rédactionnel, la Commission a noté que, dans le projet de 1972, l'expression utilisée au paragraphe 1 de l'article 12 était « un Etat nouvellement indépendant », tandis que celle qui figurait aux paragraphes 2 et 3 était « l'Etat successeur », alors qu'il s'agissait dans les trois paragraphes du même Etat. Afin d'éviter tout doute à ce sujet, la Commission a remplacé l'expression « Etat successeur » par « Etat nouvellement indépendant » dans les paragraphes 2 et 3 de cet article ainsi que dans la suite du projet lorsque cela paraissait approprié. Le paragraphe 2 a été remanié pour prévoir le critère de l'incompatibilité et le changement radical des conditions d'exécution du traité, conformément à la décision de la Commission dont les raisons sont exposées plus haut[271].

Article 17[272]. – *Participation à des traités qui ne sont pas en vigueur à la date de la succession d'Etats*

1. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, un Etat nouvellement indépendant peut, par une notification de succession, établir sa qualité d'Etat contractant à l'égard d'un traité multilatéral qui n'est pas en vigueur si, à la date de la succession d'Etats, l'Etat prédécesseur était un Etat contractant à l'égard du territoire auquel se rapporte cette succession d'Etats.

2. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, un Etat nouvellement indépendant peut, par une notification de succession, établir sa qualité de partie à un traité multilatéral qui entre en vigueur après la date de la succession d'Etats si, à la date de la succession d'Etats, l'Etat prédécesseur était un Etat contractant à l'égard du territoire auquel se rapporte cette succession d'Etats.

3. Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

4. 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 ou de tous les Etats contractants, l'Etat nouvellement indépendant ne peut établir, à l'égard du traité, sa qualité de partie ou d'Etat contractant qu'avec ce consentement.

5. Lorsqu'un traité dispose qu'il n'entrera en vigueur que lorsqu'un nombre déterminé d'Etats seront devenus Etats contractants, 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 Etats contractants aux fins de cette disposition, à moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie.

Commentaire

1) Le présent article traite de la participation d'un Etat nouvellement indépendant à un traité multilatéral lorsque ce traité n'était pas en vigueur à la date de la succession d'Etats mais que, à cette date, l'Etat prédécesseur avait manifesté son consentement à être lié par lui à l'égard du territoire en question. Autrement dit, l'article réglemente la participation de l'Etat nouvellement indépendant à un traité multilatéral dans les cas où, à la date de la succession, l'Etat prédécesseur, sans être effectivement « partie » au traité, était « Etat contractant »[273].

2) Il n'est pas rare qu'un intervalle de temps assez long s'écoule entre le moment où un Etat exprime son consentement à être lié par un traité et l'entrée en vigueur de ce traité. Cela est presque inévitable lorsque le traité prévoit qu'il n'entrera en vigueur que lorsqu'un nombre déterminé d'Etats auront manifesté leur consentement à être liés par lui. Lorsque tel est le cas à la date d'une succession d'Etats, il peut arriver qu'un Etat prédécesseur ait manifesté son consentement à être lié, par un acte de consentement s'étendant au territoire sur lequel porte la succession, sans que le traité soit encore entré en vigueur.

3) Comme on l'a déjà indiqué[274], le droit d'option d'un Etat nouvellement indépendant pour participer en son nom propre, en tant que partie distincte, à un traité multilatéral, en vertu du droit de la succession, est fondé sur la base du lien juridique antérieurement établi par l'Etat prédécesseur entre le traité et le territoire. Le traité doit avoir été *internationalement applicable*, à la date de la

[271] Voir ci-dessus art. 14, par. 14 du commentaire.

[272] Article 13 du projet de 1972.

[273] Pour le sens donné dans le présent projet aux expressions « Etat contractant » et « partie », voir art. 2, par. 1, al. *k* et *l*.

[274] Voir ci-dessus art. 16, par. 6 du commentaire.

succession d'Etats, à l'égard du territoire qui devient, à cette date, le territoire de l'Etat nouvellement indépendant.

4) Ce critère est parfois formulé en des termes qui semblent exiger l'application préalable *effective* du traité à l'égard du territoire qui devient le territoire de l'Etat nouvellement indépendant. En fait, dans la lettre adressée par le Secrétaire général à un Etat nouvellement indépendant pour attirer son attention sur les traités dont il est le dépositaire, on trouve l'expression « traités multilatéraux *qui avaient été rendus applicables** [au] territoire[275] ». Parfois, des Etats nouvellement indépendants ont répondu aussi qu'ils ne se considéraient pas comme liés par un traité donné parce qu'il n'avait pas été rendu applicable à leur territoire avant l'indépendance[276]. Toutefois, il semble que ces Etats aient été plus soucieux de justifier leurs raisons de ne pas accepter le traité que de soulever la question de leur *droit* de l'accepter s'ils l'avaient voulu.

5) Il paraît évident aussi que, dans sa lettre, le Secrétaire général voulait parler des traités *internationalement applicables,* plutôt que des traités effectivement appliqués, à l'égard du territoire de l'Etat nouvellement indépendant. En fait, dans le mémorandum du Secrétariat intitulé « La succession d'Etats et les conventions multilatérales générales dont le Secrétaire général est dépositaire », la pratique en la matière, telle qu'elle était établie en 1962, est résumée comme suit :

> Les listes des traités envoyées aux nouveaux Etats comprennent depuis 1958 non seulement des traités qui sont en vigueur, mais aussi des traités *qui ne sont pas encore en vigueur**, à l'égard desquels l'Etat prédécesseur a pris des mesures définitives pour être lié par eux et pour étendre le traité au territoire qui par la suite est devenu indépendant. La France a ratifié, en 1954, le Protocole de 1953 sur l'opium, qui n'est pas encore en vigueur, et la Belgique y a adhéré en 1958; les deux pays ont également notifié au Secrétaire général l'extension du Protocole aux territoires sous leur dépendance. Le Cameroun, la République centrafricaine, le Congo (Brazzaville), le Congo (Léopoldville) et la Côte d'Ivoire se sont reconnus liés en vertu des instruments déposés par leurs prédécesseurs respectifs. En mars 1960, le Royaume-Uni a ratifié la Convention de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë, la Convention sur la haute mer et la Convention sur la pêche, qui ne contiennent aucune clause d'application territoriale. Le Nigéria et la Sierra Leone ont reconnu qu'ils étaient liés par ces ratifications[277]. On peut également noter que le Pakistan a spontanément informé le Secrétaire général, en 1953, qu'il était lié par les mesures prises par le Royaume-Uni en ce qui concerne un traité conclu sous les auspices de la Société des Nations qui n'était pas encore en vigueur[278][279].

Pour autant que le sache la Commission, les autres Etats n'ont pas contesté la régularité de la pratique du Secrétaire général en la matière et la validité des notifications de succession dans les cas susmentionnés. Au contraire, ainsi qu'on le verra dans le paragraphe suivant, la Commission est d'avis qu'ils doivent être considérés comme l'ayant admise.

6) Cette conclusion soulève une nouvelle question connexe. Doit-on faire entrer en ligne de compte une déclaration de succession faite par l'Etat nouvellement indépendant dans le nombre de parties requises pour que la convention entre en vigueur lorsque les clauses finales de la convention font dépendre cette entrée en vigueur d'un certain nombre de signatures, de ratifications, etc.? Dans son mémorandum de 1962, le Secrétariat indique à propos de ce point que, dans la circulaire par laquelle il annonçait le dépôt du vingt-deuxième instrument d'adhésion à la Convention de 1958 sur la haute mer, le Secrétaire général avait « fait entrer en ligne de compte les déclarations du Nigéria et de la Sierra Leone[280] » pour parvenir au total de vingt-deux[281]. Depuis lors, l'entrée en vigueur de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë a été notifiée par le Secrétaire général, qui, pour le calcul du nombre de parties requises – fixé à vingt-deux –, a fait entrer en ligne de compte les déclarations de continuité de ces deux mêmes Etats. Il en a fait autant pour les déclarations de continuité faites par trois nouveaux Etats en ce qui concerne la Convention sur la pêche et la conservation des ressources biologiques de la haute mer. La pratique du Secrétaire général agissant en qualité de dépositaire semble donc fixée dans le sens que les notifications de succession d'Etats nouvellement indépendants sont considérées comme équivalant à tous égards à une ratification, une adhésion, etc., aux fins de l'application des clauses d'un traité subordonnant l'entrée en vigueur de ce traité à l'existence d'un nombre déterminé de parties. Pour autant qu'on le sache, aucun Etat n'a contesté la régularité de la pratique suivie par le Secrétaire général en ce qui concerne ces importants traités.

7) En général, les clauses finales dont il est question ici visent expressément le dépôt d'un nombre déterminé d'instruments de ratification ou d'adhésion (ou, selon le cas, d'acceptation ou d'approbation) par les Etats qui sont admis à participer au traité en vertu de ces dispositions mêmes. Aussi peut-on considérer que, en faisant entrer en ligne de compte les notifications de succession pour parvenir au nombre total d'instruments requis, on modifie dans une certaine mesure l'application des clauses finales du traité. Cependant, toute modification de ce genre qui peut se produire résulte de l'influence sur le traité des règles générales du droit en matière de succession d'Etats, et l'on doit présumer que les Etats qui ont négocié la conclusion d'un traité ont accepté ces règles générales comme complétant les clauses du traité. D'ailleurs, la modification qu'implique le fait de faire entrer en ligne de compte une notification de succession aux fins de ces clauses n'est pas beaucoup plus importante

[275] Voir *Annuaire... 1962,* vol. II, p. 142, doc. A/CN.4/150, par. 134. Il convient d'ajouter que l'ILA a formulé ce critère comme suit : un traité qui était « internationalement applicable, avant l'indépendance, à l'entité ou au territoire lui correspondant [...] » (ILA, *Report of the Fifty-third Conference [Buenos Aires, 1968] (op. cit.),* p. 596 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors (rapport provisoire du Comité de la succession des Etats nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs)].

[276] Par exemple, le Zaïre [Congo (Léopoldville)] a considéré que, pour cette raison, il n'était pas lié par la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (*Annuaire... 1962,* vol. II, p. 135, doc. A/CN.4/150, par. 74); la Côte d'Ivoire a fait de même pour la Convention de 1953 sur les droits politiques de la femme (*ibid.,* p. 136, par. 83).

[277] Ces deux Etats se sont reconnus liés par ces conventions à des dates antérieures à l'entrée en vigueur de celles-ci.

[278] Protocole de 1930 relatif à un cas d'apatridie (1930) [v. Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1971 (op. cit.),* p. 412].

[279] *Annuaire... 1962,* vol. II. p. 143, doc. A/CN.4/150, par. 143.

[280] Notifications de succession.

[281] Voir *Annuaire... 1962,* vol. II, p. 144, doc. A/CN.4/150, par. 143.

que celle qu'implique le fait d'admettre que de nouveaux Etats peuvent devenir des parties distinctes au traité au moyen de notifications qui ne sont pas prévues dans les clauses finales; or, la pratique consistant à admettre des notifications de succession à cet effet est maintenant bien établie. Au reste, considérer la notification d'un Etat nouvellement indépendant comme l'équivalent d'une ratification, d'une adhésion, d'une acceptation ou d'une approbation semble être conforme à l'intention générale des clauses dont il est ici question; en effet, ces clauses visent essentiellement à assurer qu'un certain nombre d'Etats auront accepté de façon définitive les obligations découlant du traité avant qu'un Etat quelconque n'y soit tenu[282]. Adopter la position contraire reviendrait presque à supposer qu'un Etat nouvellement indépendant ne doit pas être considéré comme suffisamment détaché de son prédécesseur pour être compté comme une entité distincte lorsqu'il s'agit de donner effet à cette intention : une telle hypothèse semble difficilement compatible avec les principes d'autodétermination, d'indépendance et d'égalité. La Commission a donc conclu que l'article 17 devrait énoncer la règle en des termes qui correspondent à ces considérations et à la pratique du Secrétaire général en qualité de dépositaire, telle qu'elle est désormais fermement établie.

8) A la lumière de ce qui précède, la Commission a décidé de rédiger les dispositions de cet article sur le modèle des dispositions correspondantes de l'article 16, avec les adaptations voulues. Plus particulièrement, la Commission a examiné, à sa présente session, de quelle manière on pourrait améliorer le libellé de la disposition du paragraphe 1 du texte de 1972 pour éviter les difficultés touchant la portée de la disposition auxquelles pourrait donner lieu l'emploi de l'expression « Etat contractant » et la comparaison avec les dispositions de l'article qui précède. La Commission a décidé que le paragraphe 1, consacré aux traités qui n'étaient pas en vigueur à la date de la succession d'Etats, viserait tant les cas où *a*) le traité n'était toujours pas en vigueur à la date de la notification de succession que les cas où *b*) le traité était entré en vigueur avant la date de cette notification. Si le texte initial avait été interprété différemment, les cas mentionnés à l'alinéa *b* n'auraient pas été couverts par le projet d'article, ce qui aurait été une grave lacune, puisque ces cas ne sont nullement exceptionnels. Pour éviter ce malentendu, la Commission a décidé de prévoir dans deux paragraphes distincts, numérotés 1 et 2, chacune des deux situations manifestement envisagées au paragraphe 1 de l'article 13 du texte de 1972. De plus, compte tenu des observations de gouvernements, la Commission a modifié le dernier membre de phrase du paragraphe 1 du texte de 1972 pour qu'il soit clair que le consentement à être lié manifesté par l'Etat prédécesseur (contractant) se référait au territoire auquel se rapportait la succession d'Etats.

9) En conséquence, le *paragraphe 1* reproduit, à quelques modifications de forme près, le libellé du paragraphe 1 du texte de 1972. Il permet à l'Etat nouvellement indépendant de devenir « Etat contractant ». Le *paragraphe 2*, qui vise les cas où le traité entre en vigueur après la date de la succession d'Etats mais avant la notification de succession, permet à l'Etat nouvellement indépendant de devenir « partie ». Les *paragraphes 3, 4 et 5* reproduisent le libellé des paragraphes 2, 3 et 4 du texte de 1972 de l'article 13, légèrement modifié quant à la forme pour tenir compte de l'emploi du mot « partie » dans le nouveau paragraphe 2. En outre, la Commission a modifié la rédaction du membre de phrase liminaire du paragraphe 4 du texte de 1972, devenu le paragraphe 5, en remplaçant le mot « parties » par « Etats contractants ». En effet, avant l'entrée en vigueur d'un traité, il n'y a pas de parties mais uniquement des Etats contractants.

10) Enfin, le paragraphe 5 considère une notification de succession faite par un Etat nouvellement indépendant comme l'équivalent d'une signature, ratification, etc., définitive pour l'entrée en vigueur du traité, conformément à la conclusion adoptée ci-dessus.

Article 18[283]. – *Participation à des traités signés par l'Etat prédécesseur sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation*

1. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, si, avant la date de la succession d'Etats, l'Etat prédécesseur a signé un traité multilatéral sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation et que, ce faisant, son intention a été que le traité s'étende au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, l'Etat nouvellement indépendant peut ratifier, accepter ou approuver le traité comme s'il l'avait signé et peut devenir ainsi, à l'égard du traité, partie ou Etat contractant.

2. Aux fins du paragraphe 1, à moins qu'une intention différente ne ressorte du traité ou ne soit par ailleurs établie, la signature d'un traité par l'Etat prédécesseur est réputée exprimer l'intention que le traité s'étende à l'ensemble du territoire pour les relations internationales duquel l'Etat prédécesseur était responsable.

3. Le paragraphe 1 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

4. 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 ou de tous les Etats contractants, l'Etat nouvellement indépendant ne peut devenir, à l'égard du traité, partie ou Etat contractant qu'avec ce consentement.

[282] Le Comité de la succession des Etats nouveaux de l'ILA, dans une note explicative accompagnant le projet de résolution présenté à la Conférence de Buenos Aires en 1968, a adopté une position qui l'a conduit à une conclusion opposée à celle qui est proposée dans le présent article (ILA, *Report of the Fifty-third Conference [Buenos Aires, 1968] (op. cit.)*, p. 602 et 603 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors (rapport provisoire du Comité de la succession des Etats nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs précédesseurs), Notes]).

[283] Article 14 du projet de 1972.

Commentaire

1) L'opinion a été exprimée dans les commentaires des articles 16 et 17 qu'un Etat nouvellement indépendant hérite du droit, s'il le désire, de devenir partie à un traité multilatéral ou Etat contractant en son nom propre, en vertu du lien juridique que *les actes* de l'Etat prédécesseur ont établi entre son territoire et le traité. Comme il est indiqué dans les commentaires en question, il existe déjà une pratique bien établie qui reconnaît à l'Etat successeur la faculté de devenir partie ou Etat contractant du fait que son prédécesseur a manifesté son *consentement à être lié* par le traité, que celui-ci soit ou non effectivement en vigueur au moment de la succession d'Etats. Le présent article traite du cas où la signature d'un Etat prédécesseur est encore sujette à ratification, acceptation ou approbation à la date de la succession d'Etats.

2) Il y a évidemment une différence importante entre la position d'un Etat qui s'est engagé définitivement à être lié par un traité et celle d'un Etat qui a simplement signé le traité sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation. La question se pose donc de savoir si la signature d'un Etat prédécesseur qui est encore sujette à ratification, acceptation ou approbation crée, entre le traité et le territoire dont il s'agit, un lien juridique suffisant pour qu'un Etat successeur soit en droit de participer à un traité multilatéral en vertu du droit de la succession. Le mémorandum de 1962 du Secrétariat intitulé « La succession d'Etats et les conventions multilatérales générales dont le Secrétaire général est dépositaire » contient, sur ce point, le commentaire suivant :

> Les listes de traités adressées aux nouveaux Etats ne comprennent pas les traités qui avaient été signés mais non ratifiés par l'Etat prédécesseur. Dans la pratique, le cas ne s'est pas encore présenté d'un nouvel Etat qui, se fondant sur la signature de son prédécesseur, ait soumis, aux fins de dépôt, un instrument de ratification d'un traité. Il y a eu un très grand nombre de cas où un nouvel Etat a pu bénéficier des conséquences juridiques de la ratification, faite par son prédécesseur, d'un traité qui n'est pas encore en vigueur. Mais des doutes subsistent quant au point de savoir si [le nouvel] Etat peut bénéficier par succession des conséquences juridiques de la simple signature d'un traité soumis à ratification. Cette question a une certaine importance pratique, car de nombreux traités conclus sous les auspices de la Société des Nations, dont certains avaient été signés mais n'avaient jamais été ratifiés par la France, le Royaume-Uni, etc., sont maintenant ouverts à l'adhésion de nouveaux Etats, et les nouveaux Etats ont quelquefois indiqué qu'ils avaient intérêt à devenir parties à ces traités[284].

3) Dans son rapport de 1963 à l'Assemblée générale, la Commission a simplement noté l'existence du problème, sans exprimer aucune opinion à son sujet. De même, bien que le Secrétaire général n'ait pas eu pour pratique d'inclure dans les listes de traités adressées aux Etats successeurs des traités simplement signés et non ratifiés par l'Etat prédécesseur, le passage cité du mémorandum du Secrétariat semble laisser en suspens la question de savoir si un Etat successeur a le droit de ratifier un tel traité.

4) On peut soutenir qu'en pareil cas les conditions régissant la transmission d'une obligation ou d'un droit quelconque d'un Etat prédécesseur à un Etat successeur n'existent pas[285]. L'Etat prédécesseur n'avait pas d'obligations ni de droits définitifs en vertu du traité au moment de la succession, et de tels obligations ou droits n'étaient pas alors applicables au regard du territoire de l'Etat successeur. Comme l'a dit la CIJ en plusieurs occasions[286], une signature sujette à ratification, acceptation ou approbation ne lie pas l'Etat. Tel est aussi le droit codifié par la Convention de Vienne (art. 14).

5) D'autre part, tant l'avis de la CIJ sur les *Réserves à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide*[287] que l'article 18 de la Convention de Vienne reconnaissent effectivement qu'une signature sous réserve de ratification crée pour l'Etat signataire une certaine obligation d'agir de bonne foi, de portée limitée, et établit un certain lien juridique par rapport au traité. Il semble dans ces conditions qu'il soit possible de justifier la reconnaissance de la faculté de tout Etat nouvellement indépendant de manifester son consentement à être lié par un traité en vertu de la simple signature du traité par son prédécesseur sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

6) Cette solution, la plus favorable à la fois pour les Etats successeurs et pour l'efficacité des traités multilatéraux, est celle qui est énoncée dans le présent article. En 1972, certains membres de la CDI avaient exprimé des doutes quant à la justification de cet article, mais il a été inclus dans le projet pour permettre aux gouvernements d'exprimer leur opinion en la matière afin que la Commission puisse parvenir à une conclusion nette sur ce point lors de l'examen du projet en deuxième lecture. Or, les délégations et les gouvernements ont présenté peu d'observations, et les quelques opinions qui ont été exprimées sur la question du maintien de l'article étaient partagées. En l'absence d'indications claires, la Commission a réexaminé au fond le point de savoir s'il convenait de maintenir l'article, mais, de nouveau, les vues exprimées ont été partagées. Néanmoins, eu égard aux considérations énoncées plus haut[288], la Commission a décidé de maintenir l'article, en partie pour la symétrie de l'ensemble du projet et en partie pour permettre aux gouvernements, le moment venu, de se prononcer eux-mêmes sur la question.

7) Comme la Commission l'a fait observer en 1972, il y a quelques années la question présentait un intérêt particulier pour certains traités conclus sous les auspices de la SDN, mais la participation à ces traités d'Etats nouvellement indépendants a cessé de soulever des difficultés du fait de l'adoption par l'Assemblée générale de sa résolution 1903 (XVIII), du 18 novembre 1963, à la suite de l'étude du problème que la CDI avait faite dans

[284] *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 144, doc. A/CN.4/150, par. 151.

[285] Il semble que telle soit la position prise à cet égard par le Comité de la succession des Etats nouveaux de l'ILA. Il convient toutefois de rappeler que, d'après l'Association, un lien juridique existe entre le traité et le territoire si le traité était *en vigueur* à l'égard du territoire à la date de la succession d'Etats (v. ci-dessus note 275). Partant de ce point de vue, l'Association devait logiquement estimer qu'un lien juridique ne pouvait exister du fait d'une simple signature de l'Etat prédécesseur sujette à ratification, acceptation ou approbation.

[286] P. ex. dans les Affaires du plateau continental de la mer du Nord (*C.I.J. Recueil 1969*, p. 3).

[287] *C.I.J. Recueil 1951*, p. 28.

[288] Voir ci-dessus par. 3 à 5.

son rapport de 1963 à l'Assemblée[289]. Toutefois, la question est d'ordre général, et certains membres de la Commission ont estimé qu'on ne pouvait entièrement exclure que la possibilité de voir reconnaître à tout Etat nouvellement indépendant la liberté de ratifier un traité sur la base de la signature de son prédécesseur prenne de l'importance dans l'avenir à propos de traités multilatéraux – encore que normalement un Etat nouvellement indépendant aurait la faculté d'adhérer au traité.

8) Dans ses observations écrites, un gouvernement a objecté que l'article, dans sa rédaction de 1972, créerait une inégalité entre l'Etat nouvellement indépendant et les signataires du traité parce que le premier ne serait pas lié par l'obligation d'agir de bonne foi qui incombait à l'Etat prédécesseur et aux autres signataires. A ce propos, la Commission a réaffirmé l'opinion qu'elle avait émise en 1972, à savoir que, même si l'article était adopté, il ne conviendrait pas de considérer l'Etat successeur comme lié par l'obligation d'agir de bonne foi visée à l'article 18 de la Convention de Vienne avant que cet Etat ait au moins manifesté son consentement à être lié et à devenir un Etat contractant. La CDI a estimé cependant que cela ne constituait pas, en soi, une raison suffisante pour omettre l'article du projet.

9) Le réexamen de l'article à la lumière des observations des gouvernements a mis au jour certains problèmes quant à son contenu et à sa forme. Le texte de l'article 14 du projet de 1972 était fondé sur l'article 14 de la Convention de Vienne, qui a trait à la signature suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation. Or, l'authentification du texte d'un traité peut se faire par d'autres méthodes que la signature, et le consentement à être lié par un traité peut être exprimé autrement que par la ratification, l'acceptation ou l'approbation. Ainsi, un traité peut être paraphé, plutôt que signé, et le consentement à être lié s'exprimer ensuite par la signature. La mention qui a été faite de l'article 11 de la Convention de Vienne a soulevé la question de savoir s'il fallait prévoir dans l'article 14 du projet de 1972 (s'il était maintenu) les cas où le consentement à être lié par le traité devait s'exprimer après l'authentification du texte par un moyen convenu autre que la ratification, l'acceptation ou l'approbation. Néanmoins, la Commission a estimé que la procédure visée à l'article 14 de la Convention de Vienne était la procédure normale et qu'il ne fallait pas étendre la portée de l'article 14 du projet de 1972 aux cas éventuels qui se situeraient en dehors du champ de l'article de cette convention. On a fait observer que la signature avait, dans le contexte de la Convention de Vienne, une valeur particulière, qui justifiait de limiter la portée de l'article du projet à la signature sujette à ratification, acceptation ou approbation.

10) Dans ses observations, un gouvernement a appelé l'attention de la Commission sur l'ambiguïté de la deuxième partie du membre de phrase introductif du paragraphe 1 de l'article, qui était ainsi conçu : « ce faisant [en signant le traité], son intention a été que le traité s'étende au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ». Dans la pratique, il n'est pas toujours précisé, lors de la signature, à quels territoires on entend voir le traité s'étendre. La Commission a décidé de clarifier ce point en faisant figurer dans le projet une disposition concernant la signature qui soit rédigée dans le sens de l'article 29 de la Convention de Vienne, relatif à l'application territoriale des traités.

11) On a aussi appelé l'attention de la Commission sur la complication qui résultait, au paragraphe 1 de l'article du projet, du renvoi à d'autres articles, en faisant observer qu'il était souhaitable de simplifier le texte au maximum. Enfin, des doutes ont été exprimés quant à la signification exacte des mots « dans des conditions analogues à celles qui s'appliquent à la ratification », figurant au paragraphe 2.

12) Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission a décidé de remanier l'article pour lui donner la forme qui est actuellement celle de l'article 18, en simplifiant le texte et en évitant les renvois à d'autres articles. Le *paragraphe 1* dispose que, lorsque l'Etat prédécesseur a signé un traité multilatéral avant la date de la succession d'Etats sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, et que, ce faisant, son intention a été que le traité s'étende au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, l'Etat nouvellement indépendant peut lui-même ratifier, accepter ou approuver le traité. Le *paragraphe 2* établit une présomption selon laquelle, par sa signature, l'Etat prédécesseur a exprimé l'intention que le traité s'étende à l'ensemble du territoire pour les relations internationales duquel il était responsable. Le *paragraphe 3* exclut l'application du paragraphe 1 dans le cas où l'application du traité à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant serait incompatible avec l'objet et le but dudit traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité. Le *paragraphe 4* pose la condition, généralement requise dans le cas des « traités multilatéraux restreints », selon laquelle la participation de l'Etat nouvellement indépendant au traité exige le consentement de toutes les parties ou de tous les Etats contractants.

Article 19[290]. – *Réserves*

1. Lorsqu'un Etat nouvellement indépendant établit par une notification de succession sa qualité, à l'égard d'un traité multilatéral, de partie ou d'Etat contractant conformément à l'article 16 ou à l'article 17, il est réputé maintenir toute réserve au traité qui était applicable, à la date de la succession d'Etats, à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, à moins que, lorsqu'il fait la notification de succession, il n'exprime l'intention contraire ou ne formule une réserve se rapportant au même sujet que ladite réserve.

2. Lorsqu'il fait une notification de succession établissant sa qualité, à l'égard d'un traité multilatéral, de partie ou d'Etat contractant conformément à l'article 16 ou à l'article 17, un Etat nouvellement indépendant peut formuler une réserve, à moins que la réserve ne soit de celles dont la formulation serait proscrite par les dispositions des

[289] Voir *Annuaire... 1963*, vol. II, p. 227 et suiv., doc. A/5509, par. 18 à 50.

[290] Article 15 du projet de 1972.

alinéas *a*, *b* ou *c* de l'article 19 de la Convention de Vienne sur le droit des traités.

3. Lorsqu'un Etat nouvellement indépendant formule une réserve conformément au paragraphe 2, les règles énoncées dans les articles 20, 21, 22 et 23 de la Convention de Vienne sur le droit des traités s'appliquent à l'égard de cette réserve.

Commentaire

1) Les règles générales du droit international régissant les réserves aux traités multilatéraux sont énoncées dans les articles 19 à 23 de la Convention de Vienne. Dans le cadre de ces articles, en cas de succession, l'Etat prédécesseur peut être un Etat qui a formulé une réserve (ayant ou non fait l'objet d'une objection de la part d'autres Etats) ou qui a lui-même accepté une réserve formulée par un autre Etat ou fait une objection à une telle réserve. En même temps, ces articles prévoient le retrait des réserves ainsi que des objections aux réserves. La question se pose alors de savoir quelle est la position de l'Etat nouvellement indépendant à l'égard des réserves, des acceptations et des objections.

2) Chaque fois qu'un Etat nouvellement indépendant doit être considéré comme partie à un traité multilatéral en vertu des règles de succession, la logique pure semblerait exiger qu'il prenne à tous égards la place de son prédécesseur au regard du traité *à compter de la date de la succession*. En d'autres termes, l'Etat nouvellement indépendant devrait hériter des réserves, des acceptations et des objections de son prédécesseur telles qu'elles sont exactement à la date de la succession – mais il demeurerait également libre de retirer, *en ce qui le concerne*, la réserve ou l'objection dont il a hérité. Inversement, lorsqu'un Etat nouvellement indépendant devient partie à un traité, non par la voie des règles de succession, mais par un acte indépendant établissant son consentement à être lié par ce traité, la logique voudrait qu'il ait l'entière responsabilité de ses propres réserves, acceptations et objections, et que, pour ce qui est des réserves, acceptations et objections éventuelles de son prédécesseur, il se trouve dans la même position que toute autre nouvelle partie au traité. La pratique suivie en matière de réserves correspond dans une certaine mesure aux principes logiques énoncés dans le présent paragraphe, mais on constate qu'elle n'y est pas pleinement conforme.

3) Dans les études de la série « La succession d'Etats aux traités multilatéraux »[291], le Secrétariat donne des exemples de la pratique suivie en matière de réserves. Certains cas concernent la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques. Ainsi, le Royaume-Uni avait formulé, au sujet de l'Acte de Berlin (1908), une réserve concernant la rétroactivité en son propre nom et au nom de tous ses territoires dépendants à l'exception du Canada; la France, en son nom propre et au nom de tous ses territoires, avait formulé une réserve à la même convention pour les œuvres des arts appliqués; les Pays-Bas avaient également formulé trois réserves distinctes à cette convention, en leur propre nom et au nom des Indes néerlandaises. Chacun de ces trois Etats a omis ses réserves lorsqu'il a adhéré aux textes ultérieurs : le Royaume-Uni et les Pays-Bas lorsqu'ils sont devenus parties à l'Acte de Rome de 1928, et la France lorsqu'elle est devenue partie à l'Acte de Bruxelles de 1948. Dans tous les cas de succession qui se sont produits en ce qui concerne ces trois Etats, le Gouvernement suisse, en tant que dépositaire, a traité l'Etat successeur comme ayant hérité de celles des réserves de son prédécesseur qui, au regard de chaque convention, étaient applicables au territoire du successeur à la date de l'indépendance. De plus, il semble que dans ces cas le Gouvernement suisse ait considéré que l'Etat successeur héritait automatiquement des réserves éventuelles, sans qu'aucune « confirmation » de sa part soit nécessaire[292]. Un autre cas est celui des conventions de Genève à but humanitaire, pour lesquelles le Gouvernement suisse exerce également les fonctions de dépositaire. Les clauses finales de ces conventions ne contiennent aucune disposition relative aux réserves, mais des réserves ont été formulées par un nombre considérable d'Etats[293]. Parmi ces réserves, il en est une, formulée par le Royaume-Uni, qui concerne le paragraphe 2 de l'article 68 de la Convention de Genève relative à la protection des personnes civiles en temps de guerre (1949)[294]. Certains Etats nouvellement indépendants, auxquels en tant qu'anciens territoires dépendant du Royaume-Uni – cette convention était précédemment applicable, ont fait savoir au dépositaire qu'ils se considéraient comme étant toujours liés par cette convention en vertu de sa ratification par le Royaume-Uni[295]. Les notifications de ces Etats ne mentionnent pas expressément la réserve du Royaume-Uni, mais le point de départ pour tous ces Etats était que la convention avait été rendue applicable à leur territoire par le Royaume-Uni avant l'indépendance – et cette application était alors manifestement soumise à la réserve formulée par le Royaume-Uni. En outre, certains des Etats en question se sont expressément référés dans leur notification à la ratification de la convention par le Royaume-Uni, et la réserve faisait partie intégrante de cette « ratification ». En droit, il semblerait que l'on doive présumer, en l'absence de tout élément indiquant que la réserve formulée par le prédécesseur était retirée, que les Etats en cause ont voulu que le traité continue de s'appliquer à leur territoire dans les mêmes conditions qu'avant l'indépendance, c'est-à-dire avec la réserve. Il est en outre intéressant de noter que le même gouvernement dépositaire, agissant en qualité de dépositaire de la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques et des actes de révision ultérieurs, semble avoir présumé que dans les cas de succession l'Etat successeur héritait automatiquement des réserves en l'absence de tout élément établissant leur retrait.

4) La pratique suivie par les Etats successeurs en ce qui concerne les traités pour lesquels le Secrétaire général

[291] Voir ci-dessus par. 44.

[292] Voir *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 24 et 25, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 86 à 92.

[293] *Ibid.*, p. 34, par. 138.

[294] Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 75, p. 287.

[295] Voir *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 41, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 170 à 174.

exerce les fonctions de dépositaire semble avoir été assez variable[296]. Ils ont exercé leur droit de devenir partie à ces traités tantôt en déposant un instrument d'adhésion et tantôt en adressant au Secrétaire général une « notification de succession ». Il est arrivé que, en devenant partie par voie d'adhésion, un nouvel Etat ait renouvelé une réserve formulée par son prédécesseur qui était applicable à son territoire avant l'indépendance[297]. En pareil cas, la réserve doit évidemment être considérée comme une réserve entièrement nouvelle en ce qui concerne l'Etat nouvellement indépendant, et les règles générales du droit en matière de réserves aux traités multilatéraux doivent en conséquence lui être appliquées à compter de la date à laquelle la réserve a été formulée. Ce n'est que dans les cas de notification de succession que des problèmes se posent.

5) De même, il est arrivé assez fréquemment que, en envoyant une notification de succession, des Etats nouvellement indépendants aient renouvelé ou maintenu expressément une réserve formulée par leur prédécesseur; cela s'est produit en particulier dans les cas où l'Etat prédécesseur avait formulé la réserve au moment où il avait « étendu » l'application du traité à leurs territoires. Ainsi, lorsqu'elle a notifié sa « succession » à la Convention relative au statut des réfugiés (1951), la Jamaïque a renouvelé textuellement une réserve qui avait été faite par le Royaume-Uni spécialement en ce qui concernait son territoire[298], et Chypre et la Gambie ont expressément confirmé le maintien de cette même réserve, qui avait aussi été rendue applicable à chacun de ces territoires[299]. On pourrait citer d'autres exemples encore : celui de la Trinité-et-Tobago à l'égard d'une réserve du Royaume-Uni à la Convention internationale pour faciliter l'importation des échantillons commerciaux et du matériel publicitaire (1952), réserve qui avait été formulée spécialement pour la Trinité-et-Tobago[300], et ceux de la Barbade, de Chypre, de Fidji, de la Jamaïque et de la Sierra Leone à l'égard des réserves du Royaume-Uni à la Convention sur la circulation routière (1949)[301].

6) Il est sans aucun doute souhaitable qu'un Etat, en notifiant sa succession, précise en même temps ses intentions à l'égard des réserves formulées par son prédécesseur. Tel a d'ailleurs été le cas lorsque la Barbade et Fidji ont fait connaître leur succession à la Convention relative au statut des apatrides (1954) et ont indiqué quelles étaient celles des réserves, étendues à leur territoire respectif par le Royaume-Uni, qui étaient maintenues et celles qui étaient retirées[302]. De même, Fidji a indiqué celles des réserves qui étaient maintenues et celles qui étaient retirées lorsqu'elle a notifié sa succession à la Convention relative au statut des réfugiés (1951)[303], à la Convention sur les droits politiques de la femme (1953)[304], et à la Convention sur le consentement au mariage, l'âge minimal du mariage et l'enregistrement des mariages (1962)[305]. Mais ce serait aller trop loin que de conclure que, si une réserve n'est pas renouvelée au moment de la notification de la succession, l'Etat nouvellement indépendant n'en hérite pas. De fait, dans certains autres cas, des Etats nouvellement indépendants semblent avoir présumé le contraire. Ainsi, le Rwanda et Malte ont tous deux envoyé des notifications de succession à la Convention douanière relative à l'importation temporaire des véhicules routiers privés (1954), sans faire mention des réserves qui avaient été faites par leurs prédécesseurs respectifs, la Belgique et le Royaume-Uni. Environ deux mois après avoir notifié sa succession, le Rwanda a informé le Secrétaire général qu'il n'avait pas l'intention de maintenir les réserves faites par la Belgique[306]. Malte également, après un intervalle de quelques semaines, a adressé au Secrétaire général une communication dans le même sens[307]. Ces deux Etats ont fait de même à l'égard des réserves formulées par leurs prédécesseurs à la Convention sur les facilités douanières en faveur du tourisme (1954)[308]. Il semblerait donc que tous deux aient pensé que les réserves formulées par un prédécesseur demeureraient applicables à moins que le successeur ne les désavoue. Le Service juridique du Secrétariat a manifestement adopté la même position dans le mémorandum qu'il a adressé au représentant régional du Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés au sujet de la succession de la Jamaïque aux droits et obligations découlant de la Convention relative au statut des réfugiés (1951)[309]. Le Gouvernement suisse également[310] semble être parti de la prémisse que les réserves sont automatiquement applicables à l'égard d'un Etat successeur en l'absence de tout élément indiquant que cet Etat les a retirées, soit au moment où il a notifié sa succession soit ultérieurement.

7) Il convient maintenant de mentionner certains cas récents qui illustrent une pratique en matière de réserves dans laquelle la distinction entre « succession » et « adhésion » semble être devenue assez floue. Il s'agit de cas dans lesquels un Etat a avisé le Secrétaire général de sa « succession » à un traité en lui notifiant en même temps des réserves nouvelles ou différentes de celles qu'avait formulées son prédécesseur.

Ainsi, le 29 juillet 1968, Malte a notifié au Secrétaire général qu'en tant que successeur du Royaume-Uni elle

[296] Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1972 (op. cit.)*; et Nations Unies, *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire, Annexe : clauses finales* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.68.V.4).

[297] Ainsi, lorsqu'ils ont adhéré au Protocole additionnel de 1954 à la Convention sur les facilités douanières en faveur du tourisme, relatif à l'importation de documents et de matériel de propagande touristique, l'Ouganda et la République-Unie de Tanzanie ont renouvelé une réserve qui avait été expressément formulée pour ces territoires par le Royaume-Uni (v. Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1972 [op.cit.]*, p. 241 à 244).

[298] *Ibid.*, p. 101 et 102.

[299] *Ibid.*, p. 99 et 100, respectivement.

[300] *Ibid.*, p. 238.

[301] *Ibid.*, p. 266, 267 et 268.

[302] *Ibid.*, p. 110.

[303] *Ibid.*, p. 100.

[304] *Ibid.*, p. 354.

[305] *Ibid.*, p. 362.

[306] *Ibid.*, p. 251, note 8.

[307] *Ibid.*, note 9.

[308] *Ibid.*, p. 243, notes 10 et 11.

[309] Voir Nations Unies, *Annuaire juridique, 1963* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 65.V.3), p. 189.

[310] Voir ci-dessus par. 3.

se considérait comme liée par le Protocole additionnel de 1954 à la Convention sur les facilités douanières en faveur du tourisme, relatif à l'importation de documents et de matériel de propagande touristique, dont l'application avait été étendue à son territoire avant l'indépendance sans aucune réserve[311]. Néanmoins, la notification de Malte contenait une réserve à l'article 3 du Protocole, alors que l'article 14 stipulait que les réserves ne seraient pas recevables si, dans un délai de quatre-vingt-dix jours, un tiers des Etats intéressés y faisaient objection. En conséquence, lorsqu'il a communiqué la notification de succession aux Etats intéressés, le Secrétaire général a appelé leur attention sur la réserve et sur la disposition contenue dans l'article 14 du Protocole – et, en fait, la Pologne a fait objection à la réserve. En l'occurrence, cette objection étant la seule à avoir été formulée contre la réserve dans le délai prescrit, le Secrétaire général a ensuite informé officiellement les Etats intéressés de l'acceptation de la réserve de Malte conformément à l'article 14[312].

8) Le 25 février 1969, le Botswana a notifié au Secrétaire général qu'il se considérait comme « toujours lié » par la Convention relative au statut des apatrides (1954) dans la mesure où le Gouvernement du Royaume-Uni l'était à l'égard du protectorat du Betchouanaland, « mais avec les nouvelles réserves suivantes » – suivait l'énoncé des nouvelles réserves que le Botswana formulait au sujet des articles 31, 12 (1) et 7 (2) de la Convention[313]. Lorsqu'il a communiqué cette notification aux intéressés, le Secrétaire général a reproduit le texte des nouvelles réserves du Botswana et a, en même temps, indiqué aux Etats intéressés où ils pourraient trouver le texte des réserves antérieurement formulées par le Royaume-Uni que maintenait le Botswana.

9) Le 18 juillet 1969, Maurice a informé le Secrétaire général qu'elle se considérait comme liée, à compter de la date de son indépendance, par la Convention sur les droits politiques de la femme (1953), dont l'application avait été étendue à son territoire avant l'indépendance[314]. En même temps, sans faire aucune allusion aux réserves à l'article 3 qui avaient été faites par le Royaume-Uni, Maurice a formulé pour son propre compte deux réserves à cet article. L'une de ces réserves (recrutement des forces armées et conditions de service dans ces forces) correspondait à une réserve générale faite par le Royaume-Uni; l'autre (fonctions de juré) avait été faite par le Royaume-Uni pour certains territoires, mais non pour Maurice. Le Secrétaire général, ne faisant non plus aucune allusion aux réserves précédemment faites par le Royaume-Uni, a simplement communiqué aux Etats intéressés le texte des deux réserves de Maurice.

10) L'exemple le plus frappant est peut-être celui de la notification par la Zambie de sa succession à la Convention relative au statut des réfugiés (1951). Par une lettre du 24 septembre 1969, la Zambie a communiqué au Secrétaire général un instrument de *succession* à cette convention et un instrument d'*adhésion* à un autre traité, soulignant ainsi son intention d'être considérée comme un Etat successeur à l'égard de la convention de 1951. En déposant sa notification de succession, la Zambie n'a fait aucune allusion aux réserves précédemment faites par le Royaume-Uni en ce qui concernait le Fédération de Rhodésie et du Nyassaland. En revanche, elle s'est référée à l'article 42 de la Convention, qui autorisait les réserves à certains articles, et a formulé ses propres réserves aux articles 17 (2), 22 (1), 26 et 28, comme le lui permettait l'article 42. Dans une lettre en date du 10 octobre 1969, le Secrétaire général a alors appelé l'attention du Gouvernement zambien sur le fait que les réserves de la Zambie différaient de celles qu'avait formulées l'Etat prédécesseur, et a poursuivi :

> Dans ces conditions, le Secrétaire général considère que le Gouvernement zambien, en déclarant officiellement qu'il succède à la convention contenue dans l'instrument en question, a décidé de retirer les anciennes réserves conformément au paragraphe 2 de l'article 42 de la Convention, et a exprimé son consentement à demeurer à l'avenir lié par la Convention compte tenu des nouvelles réserves, *ces dernières devant entrer en vigueur à la date à laquelle elles seraient entrées en vigueur, conformément aux dispositions pertinentes de la Convention, si elles avaient été formulées lors de l'adhésion**. En conséquence, lesdites réserves prendront effet le quatre-vingt-dixième jour suivant le dépôt par le Gouvernement zambien de l'instrument de succession, c'est-à-dire le 23 décembre 1969.

Le Secrétaire général ajoutait qu'il notifiait à tous les Etats intéressés le dépôt de l'instrument de succession et les réserves qui avaient été formulées.

11) La pratique examinée aux paragraphes précédents semble clairement montrer que le Secrétaire général considère maintenant qu'un Etat nouvellement indépendant a le droit de devenir partie à un traité par « succession » à la participation de son prédécesseur audit traité, et de modifier en même temps les conditions de cette participation en formulant de nouvelles réserves.

12) La renonciation, expresse ou implicite, par un Etat nouvellement indépendant aux réserves formulées par son prédécesseur est parfaitement compatible avec la notion de « succession »; en effet, un Etat peut retirer une réserve à tout moment, et un Etat successeur peut également le faire au moment où il confirme sa « succession » au traité. La formulation de réserves nouvelles ou révisées ne semble pas cadrer très bien, cependant, avec la notion de « succession » aux droits et obligations de l'Etat prédécesseur à l'égard du territoire. Mais elle semble compatible avec l'idée qu'un Etat successeur a, du seul fait que le traité s'appliquait précédemment à son territoire, le droit de devenir partie distincte au traité en son nom propre. Pour autant que l'on sache, aucun Etat n'a protesté contre la pratique en question ni critiqué l'attitude du Secrétaire général à cet égard. Il n'y a d'ailleurs là rien de surprenant puisque, dans la plupart des cas, l'Etat nouvellement indépendant a également la possibilité de devenir partie par voie d'« adhésion », ayant

[311] Lettre circulaire du Secrétaire général du 16 août 1968 (C.N.123, 1968, Traités-2).

[312] Lettre circulaire du Secrétaire général du 3 décembre 1968 (C.N.182, 1968, Traités-4).

[313] Lettre circulaire du Secrétaire général du 21 mai 1969 (C.N.80, 1969, Traités-1).

[314] Lettre circulaire du Secrétaire général du 11 septembre 1969 (C.N.168, 1969, Traités-5).

alors l'entière liberté, compte tenu des dispositions pertinentes de l'instrument, de formuler ses propres réserves. L'attitude du Secrétaire général à l'égard de cette pratique a le mérite d'être souple et de faciliter la participation des Etats nouvellement indépendants aux traités multilatéraux, tout en protégeant les droits des autres Etats dans le cadre des règles générales applicables aux réserves.

13) Reste la question des objections aux réserves. Les renseignements publiés au sujet de la pratique suivie en la matière sont maigres. Dans la série d'études que le Secrétariat a fait paraître sous le titre « La succession d'Etats aux traités multilatéraux »[315], hormis un unique passage dans lequel il est fait allusion à l'existence de cette question, on ne trouve aucune mention de la succession en ce qui concerne les objections aux réserves. On ne trouve non plus aucun renseignement à ce sujet dans *Documentation concernant la succession d'Etats*[316]. Les renseignements figurant dans la publication *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire*[317] jettent parfois un peu de lumière sur la pratique suivie en matière d'objections aux réserves. Dans le cas de la Convention sur les privilèges et immunités des Nations Unies (1946), le Royaume-Uni avait fait une objection aux réserves formulées par certains Etats en ce qui concernait le recours à la CIJ pour le règlement des différends, et, par la suite, un certain nombre de ses anciens territoires dépendants sont devenus parties à cette convention en envoyant une notification de succession. Il semble qu'aucun de ces Etats nouvellement indépendants n'ait fait la moindre allusion à l'objection élevée contre ces réserves par le Royaume-Uni. Le Zaïre, lorsqu'il a notifié sa succession à la Convention pour la prévention et la répression du crime de génocide (1948), n'a fait non plus aucune allusion à l'objection de la Belgique à des réserves analogues formulées dans le cas de cette convention. Le Royaume-Uni a fait une série d'objections formelles à des réserves formulées par divers Etats aux trois Conventions de 1958 sur la mer territoriale et la zone contiguë, sur la haute mer et sur le plateau continental, et plusieurs de ses anciens territoires dépendants sont par la suite devenus parties à l'une ou l'autre de ces conventions au moyen d'une notification de succession. Certains de ces Etats, toutefois, ont précisé leur position à l'égard des objections formulées par le Royaume-Uni. Les Tonga ont informé le Secrétaire général que, en l'absence de toute autre déclaration exprimant une intention contraire, elles tenaient à maintenir toutes les objections communiquées au Secrétaire général par le Royaume-Uni à l'égard des réserves ou déclarations formulées par des Etats en ce qui concernait *toute* convention pour laquelle le Secrétaire général exerce des fonctions de dépositaire. Ainsi, les Tonga sont considérées comme maintenant les objections faites par le Royaume-Uni à certaines réserves et déclarations formulées par des Etats à l'égard de la Convention sur la mer territoriale et la zone contiguë[318]. Fidji a expressément maintenu les objections faites par le Royaume-Uni à l'égard de cette convention[319]. Fidji et les Tonga ont toutes deux expressément maintenu les objections du Royaume-Uni à certaines réserves ou déclarations concernant la Convention sur le plateau continental[320]. Pour ce qui est de la Convention sur la haute mer, Fidji et les Tonga ont retiré les « observations » formulées par le Royaume-Uni à l'égard de la réserve faite par un Etat à cette convention et les ont respectivement remplacées par leurs propres « observations »[321]. Les autres objections du Royaume-Uni ont été maintenues, expressément par Fidji et implicitement par les Tonga en vertu de leur déclaration générale concernant le maintien des objections, dont il a été question plus haut. Lorsqu'il a ratifié la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques, le Royaume-Uni a déclaré qu'il considérait la déclaration faite par trois Etats socialistes au sujet du paragraphe 1 de l'article 11 (effectif de la mission diplomatique) comme ne modifiant aucun droit ni aucune obligation découlant de ce paragraphe. Malte, ancien territoire dépendant du Royaume-Uni devenu partie à la convention par succession, a répété, dans les mêmes termes, cette déclaration dans sa notification de succession[322]. Le Royaume-Uni a adopté la même attitude à l'égard de deux autres Etats et, en outre, n'a pas considéré comme valables les réserves faites par quatre Etats au sujet du paragraphe 2 de l'article 37 de la Convention. Lorsque les Tonga ont notifié leur succession à cette convention, elles ont indiqué qu'elles faisaient leurs les objections du Royaume-Uni concernant les réserves et les déclarations de ces neuf Etats[323]. Lorsque la Barbade a notifié au Gouvernement suisse sa succession aux Conventions de Genève de 1949 relatives au traitement des prisonniers de guerre et à la protection des personnes civiles en temps de guerre, elle a réitéré une déclaration que le Royaume-Uni avait faite au sujet des réserves formulées par certains Etats à l'égard de ces conventions[324].

14) Aux termes des dispositions de la Convention de Vienne relatives aux objections aux réserves (alinéa *b* du paragraphe 4 de l'article 20, lu en liaison avec le paragraphe 3 de l'article 21[325]), à moins que l'Etat auteur de l'objection n'ait indiqué sans équivoque qu'il a voulu, par son objection, empêcher l'entrée en vigueur du traité entre les deux Etats, la situation *juridique* créée entre les deux Etats par une objection à une réserve est quasiment la même que celle qui existerait si l'objection n'avait pas été formulée. Mais si l'objection s'est accompagnée de l'indication qu'elle doit empêcher l'entrée en vigueur du traité entre l'Etat auteur de l'objection et l'Etat auteur de la réserve, le traité, *au regard de l'Etat auteur de la réserve,*

[315] Voir ci-dessus par. 44 et notes 40 à 42.

[316] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*.

[317] Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1972 (op. cit.)*.

[318] *Ibid.*, p. 402.

[319] *Ibid.*, p. 401.

[320] *Ibid.*, p. 414 et 415.

[321] *Ibid.*, p. 407 et 408.

[322] *Ibid.*, p. 54.

[323] Lettre circulaire du Secrétaire général du 26 février 1973 (C.N.27, 1973, Traités-2).

[324] Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 278, p. 267 et 268, et *ibid.*, vol. 653, p. 455.

[325] Cette règle ne s'applique pas dans le cas des actes constitutifs d'organisations internationales ni dans le cas de traités conclus entre un « nombre restreint » d'Etats au sens du paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention.

ne sera aucunement en vigueur, à la date de la succession d'Etats, en ce qui concerne le territoire de l'Etat successeur. Les renseignements dont on dispose sur la pratique en la matière ne semblent guère indiquer, toutefois, que les Etats nouvellement indépendants se préoccupent beaucoup des objections faites par leur prédécesseur à des réserves formulées par d'autres Etats.

15) Compte tenu des considérations qui précèdent, la Commission n'avait prévu, dans son projet de 1972, aucune disposition concernant les objections aux réserves. Mais la question a de nouveau été soulevée dans les observations des gouvernements. Un gouvernement a émis l'opinion que les objections de l'Etat prédécesseur devraient être présumées retirées à moins que l'Etat nouvellement indépendant n'exprime l'intention contraire en notifiant sa succession, et un autre gouvernement a mentionné les objections à propos de la question de la rétroactivité des réserves formulées par l'Etat nouvellement indépendant. En conséquence, la Commission s'est de nouveau demandé s'il ne faudrait pas prévoir expressément des dispositions concernant l'acceptation des réserves ou les objections aux réserves. Compte tenu des considérations juridiques exposées dans le paragraphe précédent, la Commission a conclu qu'il vaudrait mieux, conformément à l'attitude fondamentale qu'elle a adoptée à l'égard du projet d'articles, que ces questions soient régies par les règles ordinaires applicables à l'acceptation des réserves et aux objections aux réserves, dans l'hypothèse que, à moins qu'il ne soit nécessaire de prendre des dispositions particulières dans le contexte de la succession d'Etats, l'Etat nouvellement indépendant prendrait la place de l'Etat prédécesseur.

16) Compte tenu des considérations exposées aux paragraphes qui précèdent et eu égard à la nature des traités multilatéraux modernes et à l'ensemble des règles régissant les réserves qui sont énoncées dans les articles 19 à 23 de la Convention de Vienne, la Commission a décidé d'adopter, dans le présent projet d'articles sur la succession d'Etats en matière de traités, une attitude souple et pragmatique à l'égard des réserves. Lorsqu'un Etat nouvellement indépendant adresse une notification de succession, cet acte peut évidemment être interprété comme une manifestation du désir d'être considéré comme partie au traité dans les mêmes conditions, à tous égards, que son prédécesseur. Toutefois, dès lors qu'on admet que la succession aux traités n'est pas automatique, mais dépend d'un acte de volonté de l'Etat nouvellement indépendant, il est normal que le droit réglemente les conditions dans lesquelles cet acte de volonté produira ses effets.

17) La règle générale étant qu'une réserve peut être retirée unilatéralement et à tout moment, la question de savoir si une réserve formulée par l'Etat prédécesseur lie l'Etat nouvellement indépendant semble dépendre simplement de l'intention qui est celle de ce dernier au moment où il notifie sa succession. Si l'Etat nouvellement indépendant maintient expressément les réserves de son prédécesseur, la réponse est claire. S'il garde le silence sur ce point, il convient de se demander s'il faut présumer l'intention de maintenir les réserves (sauf celles qui, par leur nature même, sont exclusivement applicables en ce qui concerne l'Etat prédécesseur). La Commission a conclu que, pour diverses raisons, il fallait poser une telle présomption. Premièrement, le principe même de la succession aux traités de l'Etat prédécesseur incite à présumer qu'il y a eu intention de maintenir les réserves. Deuxièmement, un Etat ne doit pas, d'une manière générale, être présumé avoir assumé des obligations plus lourdes qu'il ne ressort de son intention exprimée en des termes sans équivoques. Or, considérer qu'un Etat nouvellement indépendant, simplement parce qu'il a gardé le silence, a renoncé aux réserves de son prédécesseur serait ainsi lui imposer une obligation plus lourde. Troisièmement, si l'on ne présume pas le maintien des réserves, on risque d'aller irrévocablement à l'encontre de l'intention réelle de l'Etat nouvellement indépendant, tandis que, si on le présume et que cette présomption ne corresponde pas à l'intention de l'Etat nouvellement indépendant, celui-ci a toujours la possibilité de retirer les réserves.

18) Des délégations et des gouvernements ont exprimé l'opinion, dans leurs observations, que l'article sur les réserves devrait inverser la présomption en faveur du maintien des réserves faites par l'Etat prédécesseur. Toutefois, pour les raisons exposées plus haut, la Commission a décidé à sa présente session de maintenir la présomption énoncée au paragraphe 1 du projet d'articles de 1972, tout en apportant certaines modifications au paragraphe pour tenir compte des observations des gouvernements. Premièrement, elle a décidé que le critère d'incompatibilité que prévoit le paragraphe risquait d'être difficile à appliquer et que, si l'Etat nouvellement indépendant devait formuler une réserve se rapportant au même sujet que celui de la réserve faite par l'Etat prédécesseur, il pouvait raisonnablement être réputé avoir l'intention de retirer cette réserve. La Commission a décidé aussi qu'il n'était pas nécessaire de prévoir expressément, comme le faisait l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 15 du projet de 1972, l'exclusion d'une réserve applicable uniquement en ce qui concernait l'Etat prédécesseur, puisque, par hypothèse, une telle réserve ne pouvait être considérée comme applicable à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant. Du point de vue de la forme, la Commission a estimé qu'il risquait d'être ambigu de qualifier de « nouvelle » une réserve formulée par l'Etat nouvellement indépendant.

19) En conséquence, le *paragraphe 1* de l'article 19 dispose qu'une notification de succession est réputée assortie de toute réserve formulée par l'Etat prédécesseur à moins que l'Etat nouvellement indépendant n'exprime l'intention contraire ou ne formule une réserve se rapportant au même sujet.

20) Le *paragraphe 2* de l'article vise le cas où l'Etat successeur formule des réserves en son nom propre au moment où il établit sa qualité de partie ou d'Etat contractant à l'égard d'un traité multilatéral conformément aux articles 16 ou 17 du projet. Comme on l'a déjà souligné, on peut trouver qu'il y a un certain manque de logique à prétendre devenir partie ou Etat contractant à l'égard d'un traité en vertu d'un acte de son prédécesseur et à prendre en même temps à l'égard de ce traité une position différente de celle du prédécesseur. Il semble qu'on ait le choix entre deux solutions : *a*) refuser de considérer comme

un véritable instrument de succession toute notification de succession assortie de réserves nouvelles et la traiter sur le plan juridique comme une adhésion; ou *b*) lui reconnaître le caractère d'une succession, mais lui appliquer, en même temps, les règles du droit en matière de réserves comme s'il s'agissait d'une expression entièrement nouvelle du consentement à être lié par le traité. Cette dernière solution est celle qui a été adoptée au paragraphe 2 de l'article. Elle correspond à la pratique suivie par le Secrétaire général en qualité de dépositaire, et offre en outre l'avantage de donner le maximum de souplesse à la position que peut adopter l'Etat nouvellement indépendant désireux de continuer à participer au traité. Elle peut également faciliter les choses pour un Etat nouvellement indépendant dans les cas où le traité n'est pas, pour des raisons d'ordre technique, ouvert à sa participation par une procédure autre que la succession. Pour toutes ces raisons, la Commission a décidé à sa présente session de maintenir le paragraphe 2, nonobstant les critiques formulées par un gouvernement et une délégation dans leurs observations. Bien entendu, la possibilité qu'a un Etat successeur de formuler des réserves dans une notification de succession est soumise aux limitations du droit général régissant la formulation de réserves par un Etat, notamment à celles qui découlent de l'article 19 de la Convention de Vienne, dont les alinéas *a*, *b* et *c* sont repris par référence dans le paragraphe 2 du présent article.

21) En 1972, la Commission avait décidé d'employer la méthode de rédaction par référence aux fins du paragraphe 3 parce que, s'il avait fallu reproduire dans le paragraphe toutes les dispositions pertinentes de la Convention de Vienne, cela aurait considérablement allongé et alourdi l'article 15 du projet de 1972. Elle avait aussi tenu compte du fait que le projet d'articles était destiné à compléter les articles du droit général des traités contenus dans la Convention de Vienne et à faire partie d'un ensemble de règles cohérent codifiant la totalité du droit des traités. Elle avait d'ailleurs estimé que les références à la Convention de Vienne qui figuraient dans l'article donneraient aux gouvernements l'occasion de faire connaître leurs vues sur l'ensemble de cette question de rédaction par référence en matière de codification. Quelques gouvernements se sont montrés réservés sur la question en général, mais les observations qui ont été formulées tendent à approuver l'emploi de la méthode de la rédaction par référence dans le cas particulier. C'est pourquoi, bien que le recours à la méthode de rédaction par référence ait suscité une certaine opposition à la présente session, la Commission a décidé qu'elle était justifiée à l'employer, non seulement aux fins du paragraphe 3, mais aussi aux fins du paragraphe 2.

22) Un gouvernement a demandé qu'une disposition du projet précise clairement qu'une réserve formulée par un Etat nouvellement indépendant au moment où il fait sa notification de succession n'ait pas d'effet rétroactif. Or, aucune disposition du projet d'articles ne prévoit qu'une telle réserve aurait un effet rétroactif. La Commission a donc décidé, eu égard à l'idée généralement admise qu'une réserve ne peut au plus tôt produire d'effet qu'à compter de la date à laquelle elle est faite, qu'il vaudrait mieux ne pas inclure une telle disposition dans le projet, mais qu'il serait préférable, là encore, que la question soit régie par les règles ordinaires du droit international applicables aux traités.

23) Le *paragraphe 3* de l'article 19 dispose que lorsqu'un Etat nouvellement indépendant formule une réserve conformément au paragraphe 2, les règles énoncées dans les articles 20 à 23 de la Convention de Vienne s'appliquent à *l'égard de cette réserve*. Cette disposition n'est applicable qu'à l'égard d'une réserve formulée par un Etat nouvellement indépendant en vertu de l'article 19, parce que c'est le seul cas pour lequel il a semblé nécessaire de prévoir une disposition expresse. Ce paragraphe correspond à l'alinéa *a* du paragraphe 3 de l'article 15 du projet de 1972. Toutefois, la Commission y a ajouté les mots « à l'égard de cette réserve » pour qu'il soit clair que les références à la Convention de Vienne faites au paragraphe 3 du présent article ne visent qu'une réserve formulée conformément au paragraphe 2, et que l'article ne contient aucune disposition concernant d'autres questions qui pourraient se poser au sujet des réserves, de l'acceptation des réserves ou des objections aux réserves, qui doivent être régies par les règles générales. Le paragraphe 3 a pour effet d'assurer que toute réserve formulée par un Etat nouvellement indépendant dans l'exercice du droit que lui confère le paragraphe 2 sera subordonnée aux règles de droit énoncées dans la Convention de Vienne concernant l'acceptation des réserves et les objections aux réserves, les effets juridiques des réserves et des objections aux réserves, le retrait des réserves et des objections aux réserves, ainsi que les règles pertinentes de la procédure relative aux réserves. Pour supprimer tout risque que les références à la Convention de Vienne soient mal interprétées, la référence qui était faite dans le projet de 1972 aux paragraphes 1 et 4 de l'article 23 a été remplacée par une référence à l'article 23 tout entier.

24) Comme le paragraphe 3 n'est applicable qu'aux réserves nouvelles formulées par l'Etat nouvellement indépendant et que la participation à un traité de la nature visée au paragraphe 2 de l'article 20 de la Convention de Vienne sera de toute façon subordonnée à l'accord de toutes les parties audit traité ou de tous les Etats contractants, l'alinéa *b* du paragraphe 3 de l'article de 1972 a été jugé inutile. La Commission a donc décidé de le supprimer.

Article 20[326]. – *Consentement à être lié par une partie d'un traité et choix entre des dispositions différentes*

1. Lorsqu'il fait une notification de succession, conformément à l'article 16 ou à l'article 17, établissant sa qualité, à l'égard d'un traité multilatéral, de partie ou d'Etat contractant, un Etat nouvellement indépendant peut exprimer son consentement à être lié par une partie du traité ou choisir entre des dispositions différentes dans les conditions énoncées dans le traité pour l'expression de ce consentement ou l'exercice de ce choix.

2. Un Etat nouvellement indépendant peut aussi exercer, dans les mêmes conditions que les autres parties ou Etats

[326] Article 16 du projet de 1972.

contractants, tout droit prévu dans le traité de retirer ou de modifier tout consentement exprimé ou tout choix exercé par lui-même ou par l'Etat prédécesseur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

3. Si l'Etat nouvellement indépendant n'exprime pas le consentement ou n'exerce pas le choix prévu au paragraphe 1, ou ne retire pas ou ne modifie pas le consentement de l'Etat prédécesseur ou le choix exercé par l'Etat prédécesseur comme il est prévu au paragraphe 2, il est réputé maintenir :

***a*) le consentement exprimé par l'Etat prédécesseur, conformément au traité, à être lié à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats par une partie dudit traité; ou**

***b*) le choix exercé par l'Etat prédécesseur, conformément au traité, entre des dispositions différentes aux fins de l'application du traité à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.**

Commentaire

1) Le présent article traite de questions analogues à celles qui font l'objet de l'article 19. Il concerne les cas où un traité permet à un Etat d'exprimer son consentement à n'être lié que par une partie de ses dispositions ou de choisir entre des dispositions différentes – c'est-à-dire les cas envisagés aux paragraphes 1 et 2 de l'article 17 de la Convention de Vienne. Si l'Etat prédécesseur a consenti à n'être lié que par une partie d'un traité ou a choisi, lorsqu'il a consenti à être lié, entre des dispositions différentes, la question se pose de savoir quelle sera la situation d'un Etat qui notifie sa succession au traité.

2) Le paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention sur la circulation routière (1949), qui permet d'exclure les annexes 1 et 2 de l'application de la convention, fournit l'exemple d'un cas dans lequel un Etat prédécesseur n'a consenti à être lié que par une partie d'un traité. L'instrument de la ratification du Royaume-Uni, déposé en 1957, contenait une déclaration excluant ces annexes[327]. Lorsqu'il a étendu l'application de la convention à la Barbade, à Chypre, à Fidji et à la Sierra Leone, le Royaume-Uni a expressément déclaré que cette extension était soumise aux mêmes exclusions[328]. Dans le cas de Malte, en revanche, la déclaration n'excluait que l'annexe 1[329], et, dans le cas de la Jamaïque, la déclaration contenait une réserve sur un certain point, mais ne faisait aucune allusion aux annexes 1 et 2[330]. Lors de leur accession à l'indépendance, ces six pays ont adressé au Secrétaire général des notifications de succession à la convention. Cinq d'entre eux, la Barbade, Chypre, Fidji, Malte et la Sierra Leone, ont joint à leur notification des déclarations maintenant les exclusions applicables à l'égard de leur territoire avant l'indépendance[331]. En revanche, la Jamaïque, à l'égard de laquelle ces exclusions n'avaient pas été rendues applicables avant l'indépendance, ne s'est pas bornée à maintenir textuellement la réserve formulée par le Royaume-Uni en son nom : elle y a ajouté une déclaration excluant les annexes 1 et 2[332].

3) La Convention sur la circulation routière fournit également un exemple de choix entre des dispositions différentes : l'annexe 6, section IV, paragraphe *b*, permet à une partie de déclarer qu'elle n'autorisera l'utilisation de « remorques » que dans des conditions déterminées, et des déclarations à cette fin ont été faites par le Royaume-Uni en ce qui concernait la Barbade, Chypre, Fidji et la Sierra Leone[333]. Ces déclarations ont été maintenues par ces pays dans leurs notifications de succession[334]. Malte, pour qui aucune déclaration de ce genre n'avait été faite, n'a pas mentionné cette question dans sa notification. En revanche, la Jamaïque, pour laquelle aucune déclaration de ce genre n'avait non plus été faite[335], a joint à sa notification une déclaration analogue, dans ses termes, à celles qui avaient été faites par le Royaume-Uni en ce qui concernait la Barbade, Chypre, Fidji et la Sierra Leone et qui avaient été maintenues par ces pays dans leurs notifications de succession respectives[336].

4) Une autre convention qui illustre la question du choix entre des dispositions différentes est la Convention relative au statut des réfugiés (1951), dont la section B de l'article 1er permet de choisir entre la formule « événements survenus avant le 1er janvier 1951 en Europe » et la formule « événements survenus avant le 1er janvier 1951 en Europe *ou ailleurs* * », pour déterminer l'étendue des obligations acceptées en vertu de la convention[337]. Dans son instrument de ratification, le Royaume-Uni a spécifié qu'il choisissait la formule la plus large (« en Europe ou ailleurs »), et c'est sous cette forme que la convention a été ultérieurement étendue à Chypre, à Fidji, à la Gambie et à la Jamaïque[338]. Quand le moment est venu pour ces pays de notifier au Secrétaire général leur succession à la convention, ils ont maintenu dans leurs notifications le choix qui avait été antérieurement fait par le Royaume-Uni et qui produisait ses effets à l'égard de leur territoire[339]. Au contraire du Royaume-Uni, la France a d'abord choisi la formule la plus restrictive : « en Europe », et c'est avec cette limitation qu'elle a étendu la convention à tous ses territoires dépendants[340],

[327] Voir Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1972 (op. cit.)*, p. 268.

[328] *Ibid.*, p. 271 à 273.

[329] *Ibid.*, p. 272.

[330] *Ibid.*

[331] *Ibid.*, p. 266, 267 et 268.

[332] *Ibid.*, p. 267. En 1959, le Royaume-Uni a de même étendu l'application de la convention à Singapour, sous réserve de l'exclusion des annexes 1 et 2. Après s'être séparée de la Malaisie, Singapour a, en 1972, transmis au Secrétaire général une notification de succession à la convention, accompagnée d'une déclaration indiquant qu'elle ne désirait pas maintenir l'exclusion des annexes 1 et 2, opérée par le Royaume-Uni lors de la notification d'application territoriale de la convention (*ibid.*, p. 268).

[333] *Ibid.*, p. 271, 272 et 273.

[334] *Ibid.*, p. 266 et 268.

[335] *Ibid.*, p. 272.

[336] *Ibid.*, p. 267.

[337] *Ibid.*, p. 97.

[338] *Ibid.*, p. 105.

[339] *Ibid.*, p. 98, 99, 100 et 101.

[340] En 1971, la France a notifié l'adoption de la formule la plus large : « en Europe ou ailleurs » (*ibid.*, p. 98).

dont douze ont par la suite adressé des notifications de succession au Secrétaire général[341]. Sur ces douze pays, quatre ont joint à leur notification une déclaration indiquant qu'ils étendaient les obligations découlant pour eux de la convention en adoptant la formule la plus large : « en Europe ou ailleurs »[342]. Les huit autres pays se sont tout d'abord contentés de se déclarer liés par la convention, dont l'application avait été étendue à leur territoire avant leur accession à l'indépendance. Il est clair qu'ils entendaient par là que le choix fait par la France continuerait de régir l'application de la convention à leur territoire, car, peu de temps après avoir notifié leur succession au Secrétaire général, trois d'entre eux[343] l'ont informé qu'ils étendaient les obligations découlant pour eux de la convention en adoptant la formule la plus large; quatre autres[344] ont fait de même après un délai variant entre dix-huit mois et neuf ans. L'autre pays[345] n'a pas modifié sa notification, et reste par conséquent lié par la formule la plus restrictive.

5) La Convention relative au droit de timbre en matière de lettres de change et de billets à ordre (1930) n'offrait pas elle-même la possibilité de choix entre des dispositions différentes, mais un protocole qui y était joint créait une situation analogue en permettant à un Etat de ratifier la convention ou d'y adhérer sous une forme limitant l'obligation aux lettres de change présentées ou payables ailleurs que dans le pays intéressé. C'est avec cette limitation que, à différentes dates s'échelonnant entre 1934 et 1939, la Grande-Bretagne a étendu la convention à nombre de ses territoires dépendants[346]. La Malaisie, en 1960, et Malte, en 1966, ont notifié au Secrétaire général de l'ONU[347] leur succession à ce traité, conclu sous les auspices de la SDN. Leurs notifications ne faisaient pas mention de la limitation[348]. En 1968, 1971 et 1972, Chypre, Fidji et les Tonga ont fait des notifications de succession à la convention en précisant qu'elles maintenaient la limitation sous réserve de laquelle l'application de la convention avait été étendue à leurs territoires respectifs avant leur accession à l'indépendance[349].

6) Un autre traité donnant lieu à un cas de succession en matière de choix entre des dispositions différentes est le Protocole additionnel (1921) à la Convention sur le régime des voies navigables d'intérêt international. L'article 1er de ce protocole autorisait à accepter les obligations qui y étaient spécifiées soit « sur toutes les voies navigables », soit « sur toutes les voies *naturellement* * navigables ». Le Royaume-Uni a choisi la première formule, la plus large, pour lui-même et pour la plupart de ses territoires dépendants[350], y compris Fidji et Malte, qui ont adressé ultérieurement au Secrétaire général des notifications de succession, indiquant qu'elles continuaient à se considérer comme liées par le protocole dans la forme sous laquelle il avait été étendu à leurs territoires respectifs par leur prédécesseur[351].

7) L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce donne également des indications sur la pratique suivie en la matière. L'article XIV donne à une partie la faculté de choisir d'être assujettie aux dispositions de l'annexe J plutôt qu'à certaines dispositions de l'article[352], et c'est ce qu'a choisi le Royaume-Uni en 1948. En 1957, le Ghana et la Fédération de Malaisie sont devenus indépendants, et les parties contractantes ont déclaré que ces deux pays, qui étaient parrainés par le Royaume-Uni, étaient réputés parties à l'accord. En même temps, les parties contractantes ont déclaré que les dispositions de l'annexe J, qui avaient été choisies par le Royaume-Uni, devaient être réputées s'appliquer aux deux nouveaux Etats indépendants[353]. Le paragraphe 1 de l'article XXXV offre à une partie au GATT une forme d'option un peu différente, mais néanmoins très voisine; ce paragraphe est ainsi conçu :

> Le présent Accord, ou l'article II du présent Accord, ne s'appliquera pas entre une partie contractante et une autre partie contractante
>
> *a*) Si les deux parties contractantes n'ont pas engagé de négociations tarifaires entre elles,
>
> *b*) Et si l'une des deux ne consent pas à cette application au moment où l'une d'elles devient partie contractante.

Lorsque le Japon est devenu partie au GATT en 1955, la Belgique, la France et le Royaume-Uni ont tous invoqué cette disposition et ont ainsi exclu l'application du GATT dans leurs relations avec le Japon[354]. Un grand nombre des anciens territoires dépendants de ces pays qui sont maintenant réputés parties à l'accord ont considéré qu'ils héritaient du droit de leur prédécesseur d'invoquer le paragraphe 1 de l'article XXXV contre le Japon. Bien que ces trois Etats prédécesseurs aient maintenant renoncé, ainsi que certains de leurs Etats successeurs, à invoquer cette disposition, elle est toujours en vigueur en ce qui concerne plusieurs de leurs successeurs[355].

8) Pour des raisons analogues à celles qui ont été exposées dans le cas des réserves, la Commission a estimé qu'un Etat qui notifie sa succession à un traité multilatéral devrait avoir le même droit de choisir, en vertu des dispositions du traité, que les Etats qui manifestent leur consentement à être liés par toute autre procédure. Une fois que l'on conçoit la succession, non comme le remplacement automatique du prédécesseur, mais comme la faculté de maintenir la participation du territoire au traité par un acte de volonté établissant le consentement à être lié, il ne peut y avoir d'objection à reconnaître à un Etat nouvellement indépendant le même droit de choisir que lui donneraient les dispositions du traité s'il y devenait partie par voie d'adhésion. Le *paragraphe 1* de l'article 20 permet donc

[341] *Ibid.*, p. 97 et 98.

[342] Algérie, Guinée, Maroc et Tunisie (*ibid.*, p. 98, note 3).

[343] Cameroun, République centrafricaine et Togo (*ibid.*, p. 98, note 4).

[344] Côte d'Ivoire, Dahomey, Nigéria et Sénégal *[ibid.]*.

[345] Congo (*ibid.*, p. 98).

[346] *Ibid.*, p. 452.

[347] Les fonctions de dépositaire lui avaient été dévolues à la dissolution de la SDN.

[348] Voir Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1972 (op. cit.)*, p. 453.

[349] *Ibid.*, p. 453 et note 6.

[350] *Ibid.*, p. 463.

[351] *Ibid.*, p. 464.

[352] Voir *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 76, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 330.

[353] *Ibid.*, p. 83, par. 362.

[354] *Ibid.*, par. 359.

[355] *Ibid.*, par. 360 et 361.

à l'Etat nouvellement indépendant d'exercer, lorsqu'il fait une notification de succession, tout choix prévu dans le traité. C'est pourquoi l'Etat nouvellement indépendant peut exercer ce droit dans les mêmes conditions qu'un Etat manifestant son consentement à être lié par une procédure autre que la procédure de notification de succession. La Commission a apporté quelques modifications de forme dans la disposition correspondante (ancien paragraphe 2) du texte de 1972, et elle a ajouté une référence aux articles 16 et 17.

9) Il n'est pas rare que les traités qui accordent aux Etats le droit d'exercer un choix à l'égard des parties du traité ou entre des dispositions différentes prévoient la faculté de modifier ultérieurement le choix qui a été fait[356]. En réalité, lorsque le choix a pour effet de limiter les obligations découlant pour l'Etat du traité, il est certain que cela implique le pouvoir d'annuler la limitation en rétractant ce choix, si le traité ne contient aucune disposition sur ce point. Quant à l'Etat nouvellement indépendant, lorsqu'il a acquis le statut de partie au traité de son propre chef, il est évident qu'il doit être considéré comme ayant le même droit que n'importe quelle autre partie de rétracter ou de modifier un choix produisant ses effets à l'égard de son territoire : c'est ce que prévoit le *paragraphe 2* de l'article 20. Le libellé de ce paragraphe (ancien paragraphe 3) a été remanié compte tenu des modifications de forme apportées au paragraphe 1. De plus, par souci de précision, il a été ajouté que l'Etat nouvellement indépendant peut retirer ou modifier tout consentement exprimé ou tout choix exercé « par lui-même ou par l'Etat prédécesseur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats ».

10) En 1972, la Commission était parvenue à la conclusion que si un Etat nouvellement indépendant envoyait une notification de succession sans se référer expressément au choix exercé par son prédécesseur à l'égard d'une partie du traité ou entre des dispositions différentes et sans indiquer un choix personnel, on devait présumer qu'il avait l'intention de maintenir le traité en vigueur à l'égard de son territoire dans les mêmes conditions qu'à la date de l'indépendance, c'est-à-dire de maintenir le choix de son prédécesseur. Cette conclusion se fondait sur des considérations analogues à celles qui ont été exposées dans le cas des réserves. En règle générale, le Secrétaire général cherche à obtenir des éclaircissements sur l'intention de l'Etat nouvellement indépendant à cet égard lorsque ce dernier lui adresse une notification de succession, et il est sans aucun doute souhaitable que l'Etat précise sa position. Mais tel n'est pas toujours le cas, et il semble alors à la fois logique et nécessaire (autrement, on n'aurait aucun moyen de déterminer quelles sont celles des dispositions qui lient l'Etat nouvellement indépendant) de prévoir une présomption en faveur du maintien du choix du prédécesseur. Le renversement de la présomption se justifierait moins dans ce cas que dans le cas des réserves. L'Etat nouvellement indépendant qui fait une notification de succession hérite du traité tel qu'il se présente à la date de la succession d'Etats, sous réserve de toute autre faculté de choisir qui peut lui être conférée. Le *paragraphe 3* de l'article 20, qui était précédemment le paragraphe 1, énonce en conséquence la règle sous la forme d'une présomption en faveur du maintien du consentement de l'Etat prédécesseur à être lié par une partie du traité et du maintien de son choix entre des dispositions différentes. Des modifications de forme découlant de celles qui ont été apportées aux paragraphes 1 et 2 de l'article ont été apportées à ce paragraphe.

[356] Voir p. ex. paragraphe 2 de la section B de l'article 1er de la Convention de 1951 relative au statut des réfugiés (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 189, p. 155); paragraphe 2 de l'article 2 de la Convention de 1949 sur la circulation routière (*ibid.*, vol. 125, p. 25).

Article 21[357]. – *Notification de succession*

1. Une notification de succession à un traité multilatéral en vertu de l'article 16 ou de l'article 17 doit être faite par écrit.

2. Si la notification de succession n'est pas signée par le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, le représentant 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 par l'Etat nouvellement indépendant au dépositaire ou, s'il n'y a pas de dépositaire, aux parties ou aux Etats contractants;**

***b*) est considérée comme ayant été faite par l'Etat nouvellement indépendant à la date à laquelle elle est reçue par le dépositaire ou, s'il n'y a pas de dépositaire, à la date à laquelle elle est reçue par toutes les parties ou, selon le cas, par tous les Etats contractants.**

4. Le paragraphe 3 n'affecte aucune des obligations que le dépositaire peut avoir, conformément au traité ou autrement, d'informer les parties ou les Etats contractants de la notification de succession ou de toute communication y relative faite par l'Etat nouvellement indépendant.

5. Sous réserve des dispositions du traité, la notification de succession ou la communication y relative n'est considérée comme ayant été reçue par l'Etat auquel elle est destinée qu'à partir du moment où cet Etat en a été informé par le dépositaire.

Commentaire

1) L'article 21 concerne la procédure par laquelle un Etat nouvellement indépendant peut, en vertu de l'article 16 ou de l'article 17, exercer son droit d'établir sa qualité de partie à un traité multilatéral ou d'Etat contractant à l'égard d'un tel traité par voie de succession.

2) On trouvera une indication concernant la pratique suivie par le Secrétaire général en la matière dans la lettre qu'il envoie aux Etats nouvellement indépendants pour leur demander de préciser leurs intentions à l'égard des traités dont il est le dépositaire. Cette lettre renferme le passage ci-après :

[357] Article 17 du projet de 1972.

Conformément à cette pratique, les nouveaux Etats reconnaissent généralement qu'ils sont liés par ces traités *en adressant au Secrétaire général une notification officielle émanant du chef de l'Etat, du chef du gouvernement ou du ministre des affaires étrangères** [358].

Cependant, bien que les notifications reçues par le Secrétaire général soient pour la plupart signées du chef de l'Etat ou du gouvernement ou bien du ministre des affaires étrangères, quelques Etats ont adressé des communications signées par un fonctionnaire de leur ministère des affaires étrangères ou par le chef de leur mission permanente auprès de l'ONU, agissant conformément à leurs instructions [359], et ces communications ont été considérées comme suffisantes par le Secrétaire général.

3) Selon la pratique suivie par le Secrétaire général en tant que dépositaire, le dépôt d'un instrument officiel analogue à celui qui serait requis pour une ratification ou une adhésion n'est donc pas considéré comme nécessaire. Il suffit d'une notification écrite dans laquelle l'Etat manifeste sa volonté de voir son territoire demeurer lié par le traité. En outre, bien que le Secrétaire juge souhaitable que la notification émane du chef de l'Etat ou du gouvernement ou du ministre des affaires étrangères, toute signature constituant preuve satisfaisante d'autorité pour faire la notification au nom de l'Etat est tenue pour suffisante.

4) La pratique suivie par le Gouvernement suisse en tant que dépositaire semble être aussi d'admettre comme suffisante toute communication faisant foi par laquelle un Etat nouvellement indépendant manifeste sa volonté de rester lié par le traité. C'est ainsi que, dans le cas de la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques et des actes de révision ultérieurs, dont il est le dépositaire, il a admis la communication d'une « déclaration de continuité » comme procédure normale selon laquelle un Etat nouvellement indépendant peut aujourd'hui exercer son droit de devenir partie par voie de succession [360]. De même, pour ce qui est des conventions humanitaires de Genève de 1864, 1906, 1929 et 1949, dont le Conseil fédéral suisse est le dépositaire, la communication d'une « déclaration de continuité » a été la procédure ordinairement suivie par les Etats nouvellement indépendants pour devenir parties par voie de succession [361]. Toute autre formule, telle qu'une « déclaration d'application » ou de « maintien de l'application », est considérée comme suffisante par le Conseil fédéral suisse, sous réserve que l'intention de l'Etat nouvellement indépendant de se considérer comme restant lié par le traité soit claire. Le Conseil fédéral suisse admet aussi la communication d'une déclaration de continuité sous presque toutes les formes (par exemple sous forme de note, de lettre, ou même de télégramme), pourvu qu'elle émane des autorités compétentes de l'Etat, et la signature non seulement du chef de l'Etat ou du gouvernement ou du ministre des affaires étrangères, mais aussi d'un représentant diplomatique autorisé, est considérée par lui comme une preuve suffisante d'autorité pour faire une déclaration au nom de l'Etat. A leur réception, le Conseil fédéral suisse enregistre ces déclarations de continuité auprès du Secrétariat de l'ONU de la même manière que les notifications d'adhésion.

5) La pratique des autres dépositaires semble analogue. Celle des Etats-Unis d'Amérique, par exemple, reconnaît aux Etats nouvellement indépendants le droit « de se déclarer liés sans interruption par les traités multilatéraux autres que ceux qui concernent des organisations, conclus en leur nom par l'Etat prédécesseur avant que le nouvel Etat n'accède à la pleine souveraineté » [362]. De même, les Pays-Bas, en tant que dépositaire des Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 pour le règlement pacifique des différends, semblent avoir accepté comme valable toute expression de la volonté de l'Etat nouvellement indépendant d'être considéré comme partie, communiquée par cet Etat par simple note ou correspondance diplomatique [363].

6) Dans certains cas, le Gouvernement suisse a accepté une notification donnée non pas par l'Etat nouvellement indépendant lui-même mais par l'Etat prédécesseur. C'est ce qu'il a fait avant la seconde guerre mondiale lorsque, en 1928, le Royaume-Uni lui a notifié le désir de l'Afrique du Sud, de l'Australie, du Canada, de l'Inde britannique et de la Nouvelle-Zélande d'être considérés comme parties à la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques [364] et lorsque, en 1937, le Royaume-Uni lui a notifié la participation de la Birmanie aux conventions humanitaires de Genève de 1929 [365]. Le Gouvernement suisse a encore agi de même en une occasion depuis la seconde guerre mondiale lorsque, en 1949, il a accepté comme suffisante une communication du Gouvernement des Pays-Bas exprimant l'opinion de ce gouvernement que la nouvelle République d'Indonésie devait être considérée comme membre de l'Union de Berne.

7) Cependant, le cas des anciens dominions britanniques était très peu courant, en raison tant des circonstances de leur accession à l'indépendance que de leurs relations spéciales avec la Couronne britannique à l'époque en question. Il ne faudrait donc pas tirer de ces cas la conclusion générale que la notification effectuée par l'Etat prédécesseur suffit *en elle-même* à établir la volonté de l'Etat nouvellement indépendant d'être considéré comme continuant à être lié par un traité. Evidemment, dans les premiers temps de son indépendance, un Etat nouvellement indépendant peut trouver commode d'utiliser les services diplomatiques de l'Etat prédécesseur pour faire une communication au dépositaire [366]. Mais toutes les considérations de principe – et avant tout les principes d'indépendance et

[358] *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 142, doc. A/CN.4/150, par. 134.

[359] *Ibid.*, p. 146, par. 162.

[360] *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 22, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 72.

[361] *Ibid.*, p. 50, par. 215. Il importe de souligner que les conventions humanitaires de Genève permettent aussi des formes d'« adhésion » simplifiées (*ibid.*, par. 214).

[362] Voir Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*, p. 224.

[363] Voir *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 31, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 124.

[364] *Ibid.*, p. 12, par. 22 et 23.

[365] La Birmanie, quoique séparée de l'Inde, n'était pas à l'époque un Etat indépendant, mais elle est considérée comme étant devenue partie aux conventions en 1937 (*ibid.*, p. 39, par. 160, et p. 50, par. 216).

[366] C'est ce qui s'est passé pour les anciens dominions britanniques.

d'autodétermination – exigent que l'acte exprimant la volonté de l'Etat successeur soit un acte de cet Etat et non de son prédécesseur. En d'autres termes, pour porter ses effets, une notification de succession doit ou bien émaner directement des autorités compétentes de l'Etat nouvellement indépendant, ou bien être accompagnée de preuves qu'elle est communiquée au dépositaire sur instruction expresse de ces autorités. Si l'acceptation par le Gouvernement suisse de la communication du Gouvernement des Pays-Bas concernant la succession de l'Indonésie à la Convention de Berne, mentionnée au paragraphe précédent, doit être considérée comme s'appuyant sur une opinion différente, cela ne constitue pas un précédent que la Commission doive avaliser. Le fait même que la République d'Indonésie n'a pas tardé à prendre des mesures pour dénoncer la convention confirme qu'il est bon d'exiger que la notification de succession émane des autorités compétentes de l'Etat nouvellement indépendant[367].

8) Comme on l'a indiqué plus haut, un Etat nouvellement indépendant peut notifier qu'il succède à un traité non seulement dans le cadre de l'article 16 – c'est-à-dire lorsque l'Etat prédécesseur est partie au traité à la date de la succession –, mais aussi dans le cadre de l'article 17, lorsque l'Etat prédécesseur est un Etat contractant. Pour cette raison, une « notification de succession » est définie à l'alinéa *g* du paragraphe 1 de l'article 2 comme s'entendant, par rapport à un traité multilatéral, d'« une notification, quel que soit son libellé ou sa désignation, faite par un Etat successeur, exprimant le consentement de cet Etat à être considéré comme étant lié par le traité ». Cette définition suppose que le dépôt d'un instrument formel de succession n'est pas nécessaire, et cette supposition est pleinement confirmée par l'analyse de la pratique faite dans les paragraphes précédents du présent commentaire. La question qui se pose est donc la suivante : quelles sont les conditions formelles minimales que doit remplir une notification de succession ? Bien que les deux cas ne soient pas exactement semblables, la Commission a estimé qu'on pouvait se laisser guider par l'article 67 de la Convention de Vienne, qui contient des dispositions concernant les instruments requis pour déclarer la nullité d'un traité, y mettre fin, réaliser le retrait ou suspendre l'application du traité. Cet article exige que la notification, par exemple, d'une prétention à invoquer un motif de déclarer nul un traité, d'y mettre fin, etc., soit faite par écrit (par. 1) et que tout acte déclarant la nullité d'un traité, y mettant fin, etc., soit consigné dans un instrument communiqué aux autres parties; il est en outre spécifié dans cet article que, si l'instrument n'est pas signé par le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, la production des pleins pouvoirs peut être demandée (par. 2).

9) Le libellé des *paragraphes 1 et 2* de l'article 21 s'inspire donc de celui de l'article 67 de la Convention de Vienne. Ces paragraphes disposent que la notification de succession, au titre de l'article 16 ou de l'article 17, doit être faite par écrit et que, si elle n'est pas signée par le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, le représentant de l'Etat qui fait la communication peut être invité à produire ses pleins pouvoirs. Les deux paragraphes sont identiques au texte de 1972, avec cette exception qu'au paragraphe 2 les mots « de succession » ont été ajoutés après le mot « notification » puisque, comme on l'a indiqué précédemment, l'article 2 définit l'expression « notification de succession » et non pas le terme « notification ».

10) Le paragraphe 3 du texte de 1972 précisait le moment auquel la notification de succession devait être considérée comme ayant été faite selon le système prévu par l'article 78 de la Convention de Vienne. L'alinéa *a* de cet article 78 prévoit, en substance, que toute notification ou communication qui doit être faite par un Etat en vertu de la convention doit être transmise au dépositaire, s'il y en a un, ou, s'il n'y a pas de dépositaire, directement aux Etats auxquels elle est destinée. L'alinéa *b* de l'article 78 prévoit ensuite que cette notification ou cette communication « 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 ». L'alinéa *c* ajoute, toutefois, que, si elle est transmise à un dépositaire, elle « n'est considérée comme ayant été reçue par l'Etat auquel elle est destinée qu'à partir du moment où cet Etat aura reçu du dépositaire l'information [...] ». Telles sont, *mutatis mutandis*, les dispositions reproduites au paragraphe 3 du texte de 1972 du présent article.

11) A sa session de 1974, la Commission a examiné la question et a conclu que le système de 1972 n'était pas complètement satisfaisant, notamment pour ce qui était de la détermination de la date à laquelle la notification de succession devait être considérée comme ayant été faite par l'Etat nouvellement indépendant. La détermination exacte de cette date étant essentielle dans le contexte du projet d'articles pour tous les Etats intéressés, et aussi, de façon générale, du point de vue de la certitude et de la sécurité des relations conventionnelles, la Commission a décidé de modifier le texte adopté en 1972. Par ailleurs, les changements introduits dans l'article 22 du projet justifient également cette modification.

12) Une notification de succession étant un acte du même ordre que le dépôt ou la notification d'un instrument établissant le consentement d'un Etat à être lié par un traité, la Commission a pensé qu'en l'occurrence les règles pertinentes énoncées à l'article 16 de la Convention de Vienne devaient s'appliquer par analogie. Cet article 16 stipule que, à moins que le traité n'en dispose autrement, les instruments de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion établissent le consentement d'un Etat à être lié par un traité au moment « de leur dépôt auprès du dépositaire » ou « de leur notification aux Etats contractants ou au dépositaire, s'il en est ainsi convenu ». L'effet de ces dispositions est que, selon la procédure du « dépôt », le consentement à être lié est établi au moment même du dépôt de l'instrument auprès du dépositaire, et il en va de même selon la procédure de la « notification », lorsque le traité prévoit que la notification doit être faite au dépositaire. En revanche, lorsque le traité prévoit que la notification doit être faite

[367] Voir *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 13 et 14, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 26 à 31.

aux autres Etats contractants, c'est l'article 78 de la Convention de Vienne qui s'applique, et le consentement à être lié n'est établi qu'à partir de la réception de la notification par les Etats contractants [368] intéressés.

13) Compte tenu des considérations qui précèdent, l'*alinéa* b *du paragraphe 3* de l'article énonce la règle selon laquelle, à moins que le traité n'en dispose autrement, la notification de succession est *considérée comme ayant été faite* par l'Etat nouvellement indépendant à la date à laquelle elle est *reçue* par le *dépositaire* ou, s'il n'y a pas de dépositaire, à la date à laquelle elle est *reçue* par *toutes* les *parties* ou, selon les cas, par *tous* les *Etats contractants*. En conséquence, s'il y a un dépositaire, par analogie avec les alinéas *b* et *c* de l'article 16 de la Convention de Vienne, la notification de succession de l'Etat nouvellement indépendant est considérée comme ayant été faite à la date à laquelle elle est reçue par le dépositaire, et c'est à compter de cette date que le lien juridique est établi entre l'Etat nouvellement indépendant qui fait la notification et toute autre partie ou tout autre Etat contractant. S'il n'y a pas de dépositaire, par analogie avec l'alinéa *c* de l'article 16 et l'alinéa *b* de l'article 78 de la Convention de Vienne, la notification de succession est considérée comme ayant été faite à la date à laquelle elle est reçue par toutes les parties ou, selon le cas, par tous les Etats contractants, et c'est à compter de cette date que le lien juridique est établi entre l'Etat nouvellement indépendant qui fait la notification et toute autre partie ou tout autre Etat contractant. L'*alinéa* a *du paragraphe 3* de l'article, comme l'alinéa *a* de l'article 78 de la Convention de Vienne, stipule que, à moins que le traité n'en dispose autrement, la notification de succession est transmise par l'Etat nouvellement indépendant au dépositaire ou, s'il n'y a pas de dépositaire, aux parties ou aux Etats contractants. La Commission a remplacé la formule quelque peu vague « transmise [...] aux Etats auxquels elle est destinée » du texte de 1972 par la formule « transmise [...] aux parties ou aux Etats contractants ».

14) Le *paragraphe 4* de l'article prévoit ensuite que la règle énoncée au paragraphe 3 n'affecte aucune des obligations que le dépositaire peut avoir, conformément au traité ou autrement [369], d'informer les parties ou les Etats contractants de la notification de succession ou de toute communication y relative faite par l'Etat nouvellement indépendant. Le but principal de cette disposition, qui ne figurait pas dans le texte de 1972, est de préciser que, bien que le paragraphe 3 prévoie que, s'il y a un dépositaire, la notification de succession est considérée comme ayant été faite par l'Etat nouvellement indépendant à la date à laquelle elle a été reçue par le dépositaire, cela n'implique aucune dérogation à l'obligation que le dépositaire peut avoir « d'informer » les parties ou les Etats contractants de la notification de succession ou de toute communication y relative. Enfin, l'intérêt des Etats concernés est également protégé, s'il y a un dépositaire, par la disposition figurant au *paragraphe 5* de l'article, qui correspond à l'alinéa *c* du paragraphe 3 du texte de 1972. Ce paragraphe prévoit que, sous réserve des dispositions du traité, la notification de succession ou toute autre communication y relative n'est considérée *comme ayant été reçue* par l'Etat auquel elle est destinée que lorsque ce dernier Etat en a été informé par le dépositaire. Le paragraphe concerne la transmission de l'information par le dépositaire, et ne porte pas atteinte à l'application du paragraphe 3, qui détermine la date à laquelle a été faite la notification de succession.

Article 22 [370]. – *Effets d'une notification de succession*

1. A moins que le 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 16 ou au paragraphe 2 de l'article 17 est considéré comme partie au traité à compter de la date de la succession d'Etats ou à compter de la date de l'entrée en vigueur du traité, si cette date est postérieure.

2. Toutefois, l'application du traité est considérée comme suspendue entre l'Etat nouvellement indépendant et les autres parties au traité jusqu'à la date à laquelle la notification de succession est faite, sauf dans la mesure où le traité est appliqué à titre provisoire conformément à l'article 26 ou s'il en est autrement convenu.

3. A moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu, un Etat nouvellement indépendant qui fait une notification de succession conformément au paragraphe 1 de l'article 17 est considéré comme Etat contractant à l'égard du traité à partir de la date à laquelle la notification de succession est faite.

Commentaire

1) Le présent article traite des effets juridiques d'une notification de succession faite par un Etat nouvellement indépendant conformément aux articles 16 ou 17 du projet. Il précise la date à laquelle cet Etat doit être considéré comme partie ou, selon le cas, Etat contractant au traité en question après avoir notifié sa succession, c'est-à-dire une fois que le consentement de l'Etat nouvellement indépendant à être lié par le traité a été donné conformément à l'article 21.

2) La pratique suivie en matière de traités semble confirmer que, lorsqu'un Etat nouvellement indépendant fait une notification de succession, il doit être considéré comme partie au traité *à compter de la date de son accession à l'indépendance*. Le mémorandum du Secrétariat intitulé « La succession d'Etats et les conventions multilatérales générales dont le Secrétaire général est dépositaire » contient sur ce point le commentaire ci-après :

En général, les nouveaux Etats qui ont reconnu qu'ils continuaient à être liés par des traités ont considéré qu'ils étaient liés à compter de leur accession à l'indépendance. [Toutefois, en ce qui concerne les con-

[368] L'expression « Etat contractant » est définie à l'alinéa *f* du paragraphe 1 de l'article 2 de la Convention de Vienne comme s'entendant « d'un Etat qui a consenti à être lié par le traité, que le traité soit entré en vigueur ou non ».

[369] P. ex. en vertu de l'article 77 de la Convention de Vienne.

[370] Article 18 du projet de 1972.

ventions internationales du travail, les nouveaux Etats ont coutume de ne se considérer comme liés qu'à compter de la date à laquelle ils sont admis à l'Organisation internationale du Travail.][371].

En outre, la lettre envoyée aux Etats nouvellement indépendants par le Secrétaire général en sa qualité de dépositaire de traités multilatéraux ne fait aucune allusion au délai d'attente prévu par certains traités mentionnés dans cette lettre[372]. Elle contient simplement l'observation suivante :

[...] les nouveaux Etats reconnaissent généralement qu'ils sont liés par ces traités en adressant au Secrétaire général une notification officielle [...]. Cette notification, que le Secrétaire général, dans l'exercice de ses fonctions de dépositaire, communique à tous les Etats intéressés, a pour effet que le nouvel Etat est considéré comme partie en son nom propre au traité en question à compter de la date de l'indépendance, ce qui assure la continuité de l'application du traité sur son territoire...[373].

Il s'ensuit que, selon la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire de traités, les délais d'attente ne sont pas considérés comme s'appliquant aux notifications de succession. Il semble que la notion de continuité, inhérente à la « succession », ait été considérée comme excluant l'application aux notifications de succession des dispositions conventionnelles imposant un délai d'attente pour l'entrée en vigueur d'un traité à l'égard de l'Etat qui a déposé un instrument donnant son consentement à être lié, même si le traité est déjà en vigueur d'une façon générale. La justification pourrait en être que le droit de notifier la succession découle normalement non du traité lui-même, mais du droit coutumier. En outre, les notifications de succession présupposent, par hypothèse, qu'une relation entre le territoire en question et le traité a déjà été établie par l'Etat prédécesseur.

3) Le passage du mémorandum du Secrétariat cité plus haut à propos de conventions internationales du travail appelle un mot d'explication. Les notifications de succession aux conventions du travail revêtent la forme de déclarations de continuité qui sont faites lorsque le nouvel Etat est admis comme membre de l'OIT ou accepte de le devenir, et la date de leur enregistrement au Secrétariat de l'ONU est celle à laquelle il acquiert la qualité de membre. De même, la date d'entrée en vigueur de la convention pour le nouvel Etat est la date à laquelle il acquiert la qualité de membre, puisque c'est la date à laquelle sa déclaration de continuité prend effet et établit son consentement à être lié par la convention. Mais le fait demeure que, dans la pratique de l'OIT, un Etat qui fait une déclaration de continuité est ensuite considéré comme partie à la convention dont il s'agit *à compter de la date de son accession à l'indépendance.*

4) Il semble qu'un point de vue identique ait été adopté en ce qui concerne les traités multilatéraux dont le Gouvernement suisse est le dépositaire. Ainsi, dans les cas de la Convention de Berne pour la protection des œuvres littéraires et artistiques et de ses actes de révision ultérieurs, l'Etat nouvellement indépendant qui transmet une notification de succession est considéré comme demeurant lié par la convention depuis la date de son accession à l'indépendance. En fait, il semble que le principe suivi soit que la convention est considérée comme s'appliquant sans interruption à l'Etat successeur à partir de la date à laquelle elle a été étendue à son territoire par l'Etat prédécesseur[374]. Sri Lanka [Ceylan] et Chypre, par exemple, sont cités comme étant devenus parties à l'Acte de Rome le 1er octobre 1931, date de l'extension de cet acte à ces pays par la Grande-Bretagne. En revanche, lorsqu'un nouvel Etat établit son consentement à être lié par le moyen de l'*adhésion,* il n'est considéré comme partie qu'à compter de la date à laquelle l'instrument d'adhésion prend effet[375]. Dans le cas des conventions humanitaires de Genève, la règle actuellement suivie par le Conseil fédéral suisse est que l'Etat nouvellement indépendant qui transmet une notification de succession doit être considéré comme partie à partir de la date à laquelle il a accédé à l'indépendance — et le Conseil fédéral fait habituellement une déclaration dans ce sens quand il procède à l'enregistrement de la notification auprès du Secrétariat de l'ONU[376].

5) Le Gouvernement néerlandais, en tant que dépositaire des Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux, semble adopter une position proche de celle du Conseil fédéral suisse en ce qui concerne les conventions relatives à la protection des œuvres littéraires et artistiques. Dans le tableau des signatures, ratifications, adhésions, etc., il enregistre les Etats successeurs en tant que parties, non pas à la date de leur accession à l'indépendance, mais à la date de la ratification, ou de l'adhésion, de l'Etat prédécesseur[377]. La pratique suivie par les Etats-Unis d'Amérique en tant que dépositaire est de reconnaître le droit des Etats nouveaux « de se déclarer liés sans interruption par les traités multilatéraux (autres que ceux qui concernent des organisations) conclus en leur nom par l'Etat prédécesseur[378] ». Citant des exemples de cette pratique, les Etats-Unis mentionnent Sri Lanka [Ceylan] et la Malaisie comme exemples d'Etats nouvellement indé-

[371] Voir *Annuaire... 1962,* vol. II, p. 146, doc. A/CN.4/150, par. 164.

[372] Il est très courant aujourd'hui qu'un traité prévoie un délai de trente jours ou de trois mois, voire six, après le dépôt (ou la notification) du dernier des instruments dont le nombre est prescrit pour que le traité entre en vigueur, et qu'il prévoie un délai de même durée pour que le traité entre ensuite en vigueur à l'égard des Etats. Tel est en fait le cas de la grande majorité des traités multilatéraux dont le Secrétaire général est dépositaire — catégorie de traités qui font très fréquemment l'objet de notifications de succession. On peut alors se demander s'il ne faudrait pas considérer qu'une clause qui fixe un délai d'attente dans le cas des instruments de ratification, d'adhésion, etc., s'étend, par analogie, aux notifications de succession.

[373] *Annuaire... 1962,* vol. II, p. 142, doc. A/CN.4/150, par. 134.

[374] *Annuaire... 1968,* vol. II, p. 22 et 23, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 78 à 82.

[375] Soit un mois après le dépôt de l'instrument (*ibid.,* p. 23, par. 81).

[376] *Ibid.,* p. 51 et 52, par. 219 à 224. Dans un cas ancien seulement (Transjordanie), le Conseil fédéral suisse a considéré la date de la notification comme la date à partir de laquelle les dispositions de la convention liaient le nouvel Etat (*ibid.,* p. 52, par. 223).

[377] *Ibid.,* p. 31, par. 125.

[378] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.),* p. 224.

pendants ayant admis expressément qu'ils se considéraient comme parties à l'Accord de 1944 relatif au transit des services aériens internationaux à partir de la date de l'acceptation de l'Etat prédécesseur, qui était le Royaume-Uni[379], et le Pakistan est cité comme exemple d'un Etat nouvellement indépendant qui a été considéré comme étant devenu partie à la date de son accession à l'indépendance – date de sa séparation de l'Inde[380].

6) Il existe donc une pratique uniforme quant à l'application du principe de continuité en cas de notification de succession, mais elle varie dans le choix de la date pertinente, qui est tantôt la date de l'accession à l'indépendance, tantôt la date à laquelle l'Etat prédécesseur est devenu partie au traité. La pratique la plus répandue – qui est aussi la pratique établie du Secrétaire général en tant que dépositaire d'un grand nombre de traités multilatéraux – est de considérer l'Etat qui transmet une notification de succession comme partie au traité à partir de la date de son accession à l'indépendance, c'est-à-dire à partir du moment où la « succession » est intervenue. Cette pratique semble logique, étant donné que c'est à cette date que l'Etat nouvellement indépendant devient souverain et internationalement responsable du territoire auquel la succession se rapporte. Les notions de succession et de continuité sont entièrement respectées si la notification de succession que fait un Etat nouvellement indépendant est censée reporter son effet à la date de l'accession à l'indépendance. Reporter l'effet de la notification au-delà de cette date rendrait l'Etat nouvellement indépendant responsable internationalement des *manquements* de son prédécesseur en ce qui concerne l'exécution du traité avant la succession. Cela semble exagéré, et il est difficile de croire que les Etats nouvellement indépendants qui se sont déclarés parties à des traités à compter de la date de la notification de leur prédécesseur, de son adhésion au traité ou de son acceptation ou approbation du traité, aient recherché pareil résultat. En vérité, ces Etats nouvellement indépendants sont pour la plupart des Etats qui ont conclu avec leur prédécesseur un « accord de dévolution »[381], mais il est également difficile de croire qu'en concluant un tel accord – si large soit-il[382] – ils aient voulu faire plus qu'assumer désormais, en ce qui concerne leur territoire et l'application future du traité, la responsabilité internationale qui appartenait antérieurement à leur prédécesseur.

7) Le texte de 1972 de l'article prévoyait que l'Etat nouvellement indépendant qui fait une notification de succession à un traité en vigueur à la date de la succession d'Etats est considéré comme étant *partie* au traité *au moment de la réception de la notification* (ancien paragraphe 1), mais 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*, sous réserve de certaines exceptions expressément prévues (ancien paragraphe 2). Dans leurs observations concernant les articles 12, 13 et 18 du texte de 1972, les délégations et les gouvernements ont appelé l'attention de la Commission sur un certain nombre de difficultés que ces dispositions suscitaient.

8) L'article 18 du projet de 1972 donnait à une notification de succession faite par un Etat nouvellement indépendant un effet rétroactif, afin que, même si la notification de succession était longtemps différée après la date de la succession d'Etats, un traité multilatéral soit, en règle générale, considéré comme étant en vigueur entre cet Etat et les autres parties avec effet à compter de la date de la succession d'Etats. A cet égard, les autres parties au traité n'auraient eu aucun choix, mais l'Etat nouvellement indépendant aurait eu la possibilité de choisir une date postérieure si l'application rétroactive du traité présentait pour lui des inconvénients. A la vingt-sixième session, plusieurs membres de la Commission ont fait observer que, si telle était la règle, elle pouvait mettre les Etats parties au traité dans une situation juridique intenable, car, pendant la période intérimaire, ces Etats ne sauraient pas s'ils étaient ou non tenus d'appliquer le traité à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant. Cet Etat pourrait faire une notification de succession des années après la date de la succession d'Etats, et dans ces conditions une partie au traité pourrait être tenue responsable rétroactivement d'une violation du traité.

9) A ce propos, quelques membres de la Commission ont estimé qu'il y avait une contradiction intrinsèque entre le paragraphe 1 et le paragraphe 2 de l'article 18 du projet de 1972 car, par définition, une partie à un traité était quelqu'un à l'égard de qui le traité était en vigueur et, conformément au paragraphe 1, un Etat nouvellement indépendant ne devenait partie qu'à partir de la date à laquelle il faisait la notification de succession tandis que, conformément au paragraphe 2, le traité était considéré comme étant en vigueur à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant à partir de la date de la succession d'Etats. D'autres membres de la Commission ont exprimé l'avis que le paragraphe 1 n'était pas tout à fait conforme à la pratique du Secrétaire général, qui normalement considérait un Etat nouvellement indépendant comme étant partie au traité à partir de la date de la succession d'Etats, et non pas à partir de la date à laquelle la notification de succession était faite.

10) Compte tenu de ces considérations, la Commission a conclu que l'article 18 du projet de 1972 devait être remanié afin de prévoir l'élément de continuité qu'impliquait la notion de succession d'Etats, eu égard au lien juridique existant entre un traité multilatéral et le territoire de l'Etat nouvellement indépendant à la date de la succession. Elle a décidé que cela pouvait être fait en prévoyant, en principe, que l'Etat nouvellement indépendant qui fait une notification de succession à l'égard d'un

[379] *Ibid.*, p. 225.

[380] *Ibid.*

[381] P. ex. Sri Lanka [Ceylan] et Chypre.

[382] La formule que l'on rencontre habituellement dans les accords de dévolution du Royaume-Uni est ainsi libellée :

« Toutes les obligations et responsabilités internationales du Gouvernement du Royaume-Uni qui découlent de tout instrument international en vigueur seront désormais assumées par le gouvernement de [nom du nouvel Etat], dans la mesure où cet instrument doit être considéré comme applicable à [nom du nouvel Etat] ».

traité multilatéral devait être considéré comme étant *partie* à compter de la date de la succession d'Etats.

11) En revanche, la Commission a considéré qu'il fallait adopter une disposition permettant d'éviter les conséquences fâcheuses que l'octroi d'un effet rétroactif à la notification de succession pouvait avoir sur le plan des droits et obligations existant en vertu du traité entre l'Etat nouvellement indépendant et les parties au traité. Au cours de sa vingt-sixième session, la Commission a envisagé plusieurs moyens d'atténuer les effets rétroactifs qui se produiraient si l'Etat nouvellement indépendant était considéré comme étant partie au traité, et cela sans réserve, à compter de la date de la succession d'Etats. Elle a envisagé la possibilité de prévoir, aux articles 16 et 17 ou à l'article 22, des délais dans lesquels la notification de succession devrait être faite. Toutefois, il n'a pas été possible de s'entendre sur ce qui pouvait être considéré comme un délai raisonnable à cette fin, et plusieurs membres de la Commission étaient par principe opposés à l'imposition de délais. Cela n'aurait pas, de toute façon, résolu complètement les problèmes que posait l'effet rétroactif du paragraphe 2 de l'article 18 du projet de 1972. Finalement, la Commission a conclu que la solution la plus satisfaisante serait de considérer que l'application du traité est suspendue entre la date d'une succession d'Etats et la date à laquelle la notification de succession est faite. La Commission a considéré que si les Etats intéressés voulaient appliquer le traité au cours de la période intérimaire, cela pouvait normalement être fait au moyen de l'application provisoire prévue par l'article 26. On a cependant fait observer que, dans diverses circonstances, par exemple dans des cas ayant trait à l'application de la Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international (Varsovie, 1929), sur lesquels plusieurs gouvernements avaient appelé l'attention dans leurs observations, il pouvait être souhaitable de permettre l'application rétroactive du traité si les parties en convenaient ainsi.

12) Une solution telle que celle qui est exposée au paragraphe précédent donnerait à la notification de succession faite conformément à l'article 16 ou au paragraphe 2 de l'article 17 du présent projet un effet rétroactif pour ce qui est de la qualité de *partie* au traité de l'Etat nouvellement indépendant, tout en évitant les conséquences graves qu'il y aurait à considérer le traité comme étant en application entre l'Etat nouvellement indépendant et les autres parties avec effet rétroactif. Cela impliquerait, bien entendu, certaines obligations supplémentaires pour le dépositaire, qui pourrait avoir à transmettre à l'Etat nouvellement indépendant les informations reçues au sujet du traité entre la date à partir de laquelle l'Etat nouvellement indépendant est considéré comme étant partie et la date à laquelle la notification de succession est faite. Du point de vue de l'Etat nouvellement indépendant, toutefois, l'avantage serait qu'il se trouverait placé à cet égard dans la même situation que les autres parties, avec effet à compter de la date de la succession d'Etats ou à compter de la date de l'entrée en vigueur du traité, si cette date est postérieure.

13) Certains membres de la Commission ont fait observer que suspendre l'application du traité pour ce qui était de l'Etat nouvellement indépendant revenait pratiquement à dire que le traité n'était pas en vigueur, ce qui était contraire à la définition d'une « partie », cette expression s'entendant « d'un Etat [...] à l'égard duquel le traité est en vigueur ». Cependant, rigoureusement parlant, il n'en serait pas ainsi, car le traité serait en vigueur bien que son application soit suspendue. En outre, la suspension de l'application du traité serait assortie des exceptions mentionnées au paragraphe 11 ci-dessus. Dans l'ensemble, la Commission a estimé que, si elle ne concordait peut-être pas parfaitement avec toutes les dispositions de la Convention de Vienne, cette solution était conforme à l'esprit de l'article 28 sur la non-rétroactivité des traités et à la possibilité, prévue par l'article 57, de suspendre l'application d'un traité par consentement des parties. De toute façon, la Commission a été d'avis que c'était là un cas dans lequel elle pouvait à juste titre se fonder sur l'article 73 de la Convention de Vienne, lequel prévoit expressément que les dispositions de cette convention ne préjugent aucune question qui pourrait se poser à propos d'un traité du fait d'une succession d'Etats.

14) Compte tenu des considérations qui précèdent, le *paragraphe 1* du présent article stipule que, « à moins que le 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 16 ou au paragraphe 2 de l'article 17 est considéré comme *partie* au traité à compter de la *date de la succession d'Etats* ou à compter de la *date de l'entrée en vigueur du traité*, si cette date est postérieure.

15) Nonobstant le fait que, conformément au paragraphe 1, l'Etat nouvellement indépendant peut être considéré comme partie au traité à compter de la date de la succession d'Etats ou d'une date postérieure à cette date mais antérieure à celle à laquelle la notification de succession est faite, le *paragraphe 2* prévoit que l'*application* du traité est considérée comme *suspendue* entre l'Etat nouvellement indépendant et les autres parties au traité *jusqu'à la date à laquelle la notification de succession est faite*, sauf dans la mesure où le traité est appliqué *à titre provisoire* ou s'il en est *autrement convenu*. Si les parties en conviennent, le traité peut s'appliquer rétroactivement à compter de la date de la succession d'Etats.

16) Enfin, le *paragraphe 3* traite du cas d'une notification de succession faite conformément au paragraphe 1 de l'article 17, à savoir le cas où l'Etat prédécesseur était un Etat contractant à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats à la date de la succession, mais où le traité n'est pas en vigueur à la date à laquelle la notification de succession est faite. Ce paragraphe prévoit que, à moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu, un Etat nouvellement indépendant qui fait cette notification de succession est considéré comme *Etat contractant* à l'égard du traité à partir de la *date à laquelle la notification de succession est faite*. Cette disposition correspond en fait au paragraphe 1 de l'article 18 du projet de 1972.

SECTION 3. — TRAITÉS BILATÉRAUX

Article 23[383]. *– Conditions requises pour qu'un traité soit considéré comme étant en vigueur dans le cas d'une succession d'Etats*

1. Un traité bilatéral qui, à la date d'une succession d'Etats, était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats est considéré comme étant en vigueur entre un Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie conformément aux dispositions du traité

***a*) s'ils en sont expressément convenus; ou**

***b*) si, à raison de leur comportement, ils doivent être considérés comme en étant ainsi convenus.**

2. Un traité considéré comme étant en vigueur en application du paragraphe 1 s'applique dans les relations entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie à partir de la date de la succession d'Etats, à moins qu'une intention différente ne ressorte de leur accord ou ne soit par ailleurs établie.

Commentaire

1) Le présent article traite des conditions dans lesquelles un traité bilatéral qui était en vigueur entre l'Etat prédécesseur et un autre Etat à la date de la succession d'Etats est considéré comme étant en vigueur entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie. Comme on l'a déjà indiqué[384], la question de savoir si un Etat nouvellement indépendant peut avoir le *droit* de se considérer lui-même partie ou Etat contractant en son nom propre aux traités qui étaient en vigueur à la date de la succession d'Etats est distincte et différente de la question de savoir s'il a l'*obligation* de le faire. L'article 15 du projet dispose qu'en règle générale un nouvel Etat indépendant n'est pas lié *ipso jure* par les traités conclus par son prédécesseur et qu'il n'a pas non plus l'obligation de faire le nécessaire pour devenir partie ou Etat contractant à ces traités. Cette règle s'applique aux traités bilatéraux comme aux traités multilatéraux – mais elle ne résout pas la question de savoir si cela signifie que l'Etat nouvellement indépendant se trouve devant une « table rase » en ce qui concerne les traités bilatéraux.

2) Ainsi qu'il est indiqué déjà dans le commentaire de l'article 15, l'image de la « table rase » n'est acceptable que dans la mesure où elle exprime le principe fondamental que, lorsqu'un nouvel Etat commence sa vie internationale, il n'a aucune obligation générale de prendre à son compte les traités conclus par son prédécesseur. Il est patent qu'un traité qui était en vigueur à l'égard d'un territoire à la date d'une succession est fréquemment appliqué par la suite par l'Etat nouvellement indépendant et l'autre partie ou les autres parties au traité; cela indique que l'ancien lien juridique qui existait entre le territoire et les traités conclus par l'Etat prédécesseur a tout au moins quelques conséquences juridiques pour les relations ultérieures entre l'Etat nouvellement indépendant et les autres parties à ces traité. Si, dans le cas de nombreux traités multilatéraux, ce lien juridique parait créer, au profit de l'Etat nouvellement indépendant, le droit effectif de se constituer partie à ces traités (ou Etat contractant), il ne semble pas qu'il en soit ainsi en matière de traités bilatéraux.

3) La raison en est double. Premièrement, l'équation personnelle (l'identité de l'autre partie contractante) – qui compte aussi, il est vrai, dans les traités multilatéraux – joue nécessairement un rôle plus grand dans les relations conventionnelles bilatérales; en effet, l'objet même de la plupart des traités bilatéraux est de régir les droits et les obligations mutuels des parties eu égard essentiellement à leurs relations et à leurs intérêts particuliers. Par conséquent, il n'est pas possible de conclure automatiquement du fait qu'un Etat a précédemment accepté qu'un traité bilatéral s'applique à un territoire que cet Etat est disposé à faire de même, après une succession, à l'égard du souverain tout à fait nouveau de ce territoire. Deuxièmement, il n'est pas question de faire entrer en vigueur un traité bilatéral *entre l'Etat nouvellement indépendant et son prédécesseur*, comme cela se produit pour un traité multilatéral. Certes, à l'égard du reste du territoire de l'Etat prédécesseur, le traité restera en vigueur bilatéralement entre ledit Etat et l'autre partie, mais, si le traité devient applicable entre cette autre partie et l'Etat nouvellement indépendant, ce sera en tant que relation nouvelle et strictement bilatérale entre eux, indépendante de l'Etat prédécesseur – et le traité n'entrera d'aucune manière en vigueur entre l'Etat nouvellement indépendant et l'Etat prédécesseur. Certes, ces deux Etats pourront décider de régir la matière en question (par exemple extradition ou tarifs douaniers) sur une base similaire. Mais ce sera alors par un nouveau traité, qui établira entre eux un lien exclusif et sera juridiquement indépendant de tout traité qui était en vigueur avant l'indépendance. Par conséquent, dans le cas des traités bilatéraux, les éléments juridiques qu'il convient de prendre en considération pour déterminer quels sont les droits d'un Etat nouvellement indépendant sont, sur certains points essentiels, différents de ceux qui jouent dans le cas de traités multilatéraux.

4) De la continuité marquée qui est constatée dans la pratique, on a parfois tiré la présomption générale que les traités bilatéraux qui étaient applicables à l'égard d'un territoire et connus de l'Etat nouvellement indépendant restent en vigueur s'il n'est pas fait de déclaration contraire dans un délai raisonnable après l'accession du nouvel Etat à l'indépendance[385]. Certains auteurs y voient même un principe général de continuité, qui entraînerait des droits et des obligations juridiques concernant le maintien en vigueur des traités bilatéraux conclus par l'Etat prédécesseur. Dans certaines catégories de traités, il est vrai, la continuité est assurée, sous des formes diverses, avec une régularité frappante. Tel est par exemple le cas des accords relatifs aux transports aériens et des traités de commerce,

[383] Article 19 du projet de 1972.

[384] Voir ci-dessus art. 15, par. 2 du commentaire.

[385] Voir ILA, *Report of the Fifty-second Conference (Helsinki, 1966)*, Londres, 1967, p. xiii et 557 à 595, et *Report of the Fifty-third Conference (Buenos Aires, 1968) [op. cit.]*, p. xiii et 589 à 632.

qui sont examinés dans les deuxième et troisième études du Secrétariat sur « La succession d'Etats en matière de traités bilatéraux » [386].

5) S'il est fréquent qu'une certaine continuité soit conférée à des traités tels que les accords relatifs aux transports aériens et les traités de commerce lorsqu'il se produit une succession d'Etats, il semble que ce soit surtout à cause de l'avantage pratique que les Etats intéressés ont à assurer la continuité dans les conditions existantes. Les transports aériens font aujourd'hui aussi normalement partie des moyens de communication internationaux que les transports ferroviaires et maritimes, et pour des raisons pratiques il est plus que probable que l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat intéressé souhaiteront l'un et l'autre maintenir au moins provisoirement tous les services aériens existants jusqu'à ce que de nouveaux arrangements soient conclus[387]. Le commerce international est lui aussi partie intégrante des relations internationales modernes, et la pratique montre que tant l'Etat nouvellement indépendant que les autres Etats intéressés jugeront commode dans bien des cas de maintenir provisoirement en application les arrangements commerciaux existants en attendant d'en négocier de nouveaux[388].

6) Les accords d'assistance technique ou économique forment aussi une catégorie de traités pour lesquels la pratique montre que la continuité a été assurée dans une grande mesure[389]. On en trouve un exemple dans l'échange de notes qui a eu lieu en 1962 entre les Etats-Unis d'Amérique et le Zaire [Congo (Léopoldville)] concernant le maintien en vigueur de certains traités de coopération économique conclus entre les Etats-Unis et la Belgique au sujet du Congo (ces notes sont reproduites dans *Documentation concernant la succession d'Etats* [390]). En général, la position des Etats-Unis (qui sont l'autre partie intéressée dans bon nombre de traités de cette espèce) a été définie de la manière suivante : un accord de coopération économique « doit être considéré comme demeurant en vigueur à l'égard d'un nouvel Etat indépendant si ledit Etat continue à accepter les avantages qui en découlent » [391].

7) Une certaine « continuité *de facto* » a également été constatée dans d'autres catégories de traités, comme ceux qui concernent la suppression des visas, les migrations, ou les pouvoirs des consuls, et dans les conventions fiscales[392]. La continuité se manifeste aussi dans la pratique des Etats en matière de traités bilatéraux « de caractère territorial » ou « local ». Toutefois, ces catégories de traités soulèvent des problèmes spéciaux, qui ont été examinés séparément dans le commentaire des articles 11 et 12.

8) La Commission est donc consciente du fait que la pratique des Etats révèle une tendance à la continuité dans le cas de certaines catégories de traités. Cependant, elle ne pense pas que la pratique permette de conclure que la continuité découle d'une règle juridique coutumière et non de la volonté des Etats intéressés (l'Etat nouvellement indépendant et l'autre partie au traité conclu par son prédécesseur). En tout cas, la pratique ne semble pas confirmer l'existence du droit unilatéral qu'aurait le nouvel Etat de considérer un traité bilatéral comme demeurant en vigueur à l'égard de son territoire après l'indépendance *indépendamment de ce que souhaite l'autre partie au traité.* Cela ressort clairement de certains éléments de la pratique des Etats qui ont déjà été exposés dans les commentaires d'articles précédents. C'est ainsi que les nombreuses déclarations unilatérales d'Etats nouvellement indépendants qui ont été examinées dans le commentaire de l'article 9 se fondaient indubitablement sur le postulat qu'en règle générale le maintien en vigueur des traités bilatéraux conclus par leurs prédécesseurs devait faire l'objet d'un accord avec l'autre partie à chacun de ces traités. La Commission sait qu'il est envisagé dans ces déclarations que certaines catégories de traités puissent rester automatiquement en vigueur en vertu du droit coutumier, mais, à part ces exceptions possibles, il n'y est manifestement pas question que des traités bilatéraux puissent être maintenus en vigueur autrement que par consentement mutuel. De même, comme on l'a fait observer dans le commentaire de l'article 8[393], même quand l'Etat prédécesseur entend transmettre à l'Etat successeur les droits que lui confèrent les traités qu'il a conclus, il est néanmoins considéré que le consentement exprès ou tacite de l'autre partie contractante reste nécessaire pour qu'un traité bilatéral puisse lier ladite partie et l'Etat nouvellement indépendant.

9) Dans *Documentation concernant la succession d'Etats*[394], le Secrétariat mentionne d'autres cas qui vont dans le même sens. L'Argentine, par exemple, qui n'avait pas admis la thèse du Pakistan suivant laquelle le Traité d'extradition de 1889 entre l'Argentine et le Royaume-Uni devrait être considéré comme restant automatiquement en vigueur à l'égard du Pakistan, a par la suite consenti à l'extension de ce traité au Pakistan « en vertu *d'un nouvel accord* * signé en 1953 et constitué par un échange de notes[395] ». De même, la correspondance échangée entre

---

[386] *Annuaire... 1971*, vol. II (2e partie), p. 115, doc. A/CN.4/243 et A/CN.4/243/Add.1.

[387] Le résumé de la pratique que donne l'étude du Secrétariat sur les accords relatifs aux transports aériens (*ibid.*, p. 152 et 153, doc. A/CN.4/243, par. 177 et 182) met en relief la prépondérance de la continuité dans le cas de ces accords.

[388] Là encore, le résumé de la pratique que donne le Secrétariat dans son étude des traités de commerce (*ibid.*, p. 188 et 189, doc. A/CN.4/243/Add.1, par. 169 et 172) fait apparaître une forte tendance à la continuité.

[389] Voir ILA, *Report of the Fifty-second Conference (Helsinki, 1966) [op. cit.]*, p. 576.

[390] Voir Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*, p. 219 et 220. Voir aussi l'échange de notes de 1961 entre les Etats-Unis d'Amérique et la République somalie (*ibid.*, p. 216 et 217).

[391] Voir note d'un conseiller juridique adjoint du Département d'Etat dans *American Journal of International Law*, Washington (D.C.), vol. 59, no 1 (janvier 1965), p. 96. A rapprocher de l'observation selon laquelle « pour les accords économiques, il n'y a pas non plus succession automatique des nouveaux Etats. Mais cela ne doit pas aboutir à un enrichissement injuste ni au mépris des intérêts et des droits légitimes des autres Etats », dans : ILA, *Report of the Fifty-second Conference (Helsinki, 1966) [op. cit.]*, p. 564.

[392] ILA, *Report of the Fifty-second Conference (Helsinki, 1966) [op. cit.]*, p. 577.

[393] Voir ci-dessus art. 8, par. 5 et 6 du commentaire.

[394] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*.

[395] *Ibid.*, p. 6 et 7.

le Ghana et les Etats-Unis d'Amérique en 1957-1958 montre que ces deux pays considéraient le maintien en vigueur à l'égard du Ghana d'anciens traités conclus par le Royaume-Uni comme une question qui devait être réglée par la conclusion d'un accord[396]. Il est vrai que parfois, comme dans le cas d'un aide-mémoire adressé par les Etats-Unis à la Fédération de Malaisie en 1958, les termes utilisés pourraient sembler impliquer que le nouvel Etat était considéré comme ayant effectivement assuré le maintien en vigueur d'un traité du seul fait de sa décision unilatérale[397]. Toutefois, ce cas ne se présente généralement que lorsque l'autre partie était manifestement d'accord avec l'Etat nouvellement indépendant quant à l'opportunité de maintenir le traité en vigueur, et il ne semble pas que le choix des termes suppose la reconnaissance d'un droit effectif de l'Etat nouvellement indépendant. De plus, dans le cas particulier qui vient d'être mentionné, l'Etat nouvellement indépendant, la Malaisie, semble dans sa réponse avoir considéré qu'il s'agissait pour elle de conclure un accord et non d'exercer un droit : « Votre aide-mémoire du 15 octobre 1958 et la présente note doivent être considérés comme constituant l'accord conclu entre nous en la matière[398] ». La méthode de l'échange de notes ou de lettres relatif au maintien en vigueur d'un traité bilatéral, avec la déclaration expresse que cet échange doit être considéré comme constituant un accord, est en vérité devenue très courante : ce fait même indique qu'en général le maintien en vigueur des traités bilatéraux relève non pas de l'exercice d'un droit mais de la conclusion d'un accord. On trouvera dans les documents communiqués par les Etats-Unis d'Amérique et publiés dans *Documentation concernant la succession d'Etats*[399] des exemples de l'application de cette technique à des accords bilatéraux dans des matières comme les transports aériens, la coopération technique et la garantie des investissements. La première des études du Secrétariat sur « La succession d'Etats en matière de traités bilatéraux », qui est consacrée aux traités d'extradition, en donne également de nombreux exemples[400].

10) Le Secrétariat a souligné dans ses études[401] que la continuité en matière de traités bilatéraux a été reconnue ou assurée au niveau de la procédure de plusieurs manières : ce fait même donne à penser que la continuité dépend des attitudes et des intentions des Etats intéressés. Il est vrai que, pour certaines catégories de traités – par exemple les accords relatifs aux transports aériens –, la continuité s'est bien souvent tout simplement inscrite dans les faits, ce qui pourrait être interprété comme indiquant la reconnaissance d'un droit ou d'une obligation de maintien en vigueur de ces accords. Cependant, même en pareil cas, il semble que, le plus souvent, la continuité soit plutôt une manifestation tacite de la volonté des Etats intéressés[402].

11) Les cas particuliers de continuité doivent nécessairement être considérés compte tenu de l'attitude générale des Etats en question à l'égard de la succession en matière de traités bilatéraux. C'est ainsi que les auteurs mentionnent fréquemment l'inscription de traités en regard du nom de l'Etat successeur dans la publication américaine *Treaties in Force*, mais cette façon de faire doit être comprise dans le contexte de la pratique générale des Etats-Unis d'Amérique, dont a été donnée en 1965 une explication qui fait autorité, rédigée dans les termes ci-après :

> En pratique, le Gouvernement des Etats-Unis s'efforce de négocier de nouveaux accords, selon que de besoin, avec un nouvel Etat indépendant dans le plus bref délai possible. Dans l'intervalle, il essaie, lorsque cela est possible, d'arriver à une entente avec le nouvel Etat spécifiant quels accords bilatéraux entre les Etats-Unis et l'ancien Etat métropolitain doivent être considérés comme continuant à s'appliquer. Dans la plupart des cas, le nouvel Etat n'est pas disposé, durant ses premières années d'indépendance, à s'engager en des termes aussi précis. Jusqu'à présent, l'échange entre les Etats-Unis et le Ghana est le seul arrangement officiel global de ce type qui ait été conclu, encore que des notes aient été aussi échangées avec la Trinité-et-Tobago et la Jamaïque au sujet du maintien de l'application de l'Accord de 1946 relatif aux services aériens. Un échange de notes avec le Congo (Brazzaville) sur le maintien des obligations conventionnelles a bien eu lieu, mais en termes généraux seulement[403].

Pour le Royaume-Uni, la continuité des traités bilatéraux relève du consentement des deux côtés; cela ressort clairement de sa réponse à une demande du Gouvernement norvégien, datée de 1963, concernant le maintien en vigueur à l'égard de certains Etats récemment devenus indépendants de la Convention anglo-norvégienne de 1951 destinée à éviter la double imposition :

> Le Foreign Office a répondu qu'il considérait que les traités de dévolution conclus entre le Royaume-Uni et les pays maintenant indépendants montraient que les gouvernements de ces pays accepteraient que les droits et obligations découlant de la Convention relative à la double imposition continuent de s'appliquer à ces pays, *mais que la question de savoir si la convention était effectivement encore en vigueur entre ces pays et la Norvège devait être résolue par le Gouvernement norvégien et les gouvernements de ces pays**[404].

Une définition qui a été donnée récemment de la pratique canadienne montre que cette pratique est analogue à celle des Etats-Unis d'Amérique :

---

[396] *Ibid.*, p. 211 à 213.

[397] *Ibid.*, p. 229 et 230.

[398] *Ibid.*, p. 230.

[399] *Ibid.*, p. 211 à 224.

[400] Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 119 et suiv., doc. A/CN.4/229, par. 23, 31, 33, 62 à 66, 68, 69, 71, 72, 73, 74 et 77 à 79. Beaucoup d'accords de ce type, constitués par un échange de notes, sont enregistrés auprès du Secrétariat, conformément à l'Article 102 de la Charte (*ibid.*, p. 138, par. 135).

[401] *Ibid.*, p. 138 et 139, par. 134 et 135. Voir aussi *Annuaire... 1971*, vol. II (2e partie), p. 152 à 154, doc. A/CN.4/243, par. 177 à 187, et *ibid.*, p. 188 à 190, doc. A/CN.4/243/Add.1, par. 169 à 177.

[402] Il est certes possible de citer des cas où l'un ou l'autre des Etats intéressés a essayé de fonder la continuité sur une règle juridique, comme par exemple lorsque le Japon a revendiqué, comme lui revenant de droit, le maintien des droits de trafic aérien à Singapour qui lui avaient été conférés en vertu de l'accord relatif aux services aériens conclu en 1952 entre le Japon et le Royaume-Uni. Il a opposé ses droits d'abord à la Malaisie, puis, après que Singapour s'est séparée de la Malaisie, directement à Singapour. Mais les Etats successeurs, d'abord la Malaisie et ensuite Singapour, ont insisté dans chaque cas sur le caractère « volontaire » de leur acceptation des obligations qui étaient celles du Royaume-Uni en vertu de l'accord de 1952. (*Ibid.*, p. 143 et 144, et 146 et 147, doc. A/CN.4/243, par. 122 et 123, et 138 à 143.)

[403] ILA, *The Effect... (op. cit.)*, p. 385 et 386. Voir aussi ci-dessus art. 8, par. 16 du commentaire.

[404] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*, p. 192.

[...] la position canadienne est essentiellement empirique et comporte deux aspects. Quand un Etat nouvellement indépendant annonce qu'il a l'intention d'être lié par tous les traités ou par certaines catégories de traités dont l'application a été étendue à son territoire dans le passé par la métropole intéressée, en règle générale le Canada accepte tacitement cette déclaration et considère ledit Etat comme étant partie aux traités visés. Toutefois, quand un Etat ne fait pas une telle déclaration ou quand sa déclaration paraît au Canada ambiguë, normalement nous nous informons auprès du gouvernement de cet Etat, lorsque cela devient nécessaire, pour savoir s'il se considère comme partie au traité multilatéral ou bilatéral au sujet duquel nous avons besoin de cette information.

L'auteur ajoute le commentaire suivant :

La pratique récente vient étayer le point de vue suivant lequel, *sous réserve de l'acquiescement des Etats tiers**, une ancienne colonie continue après l'indépendance à jouir des droits et à être tenue des obligations découlant des instruments internationaux qui lui étaient autrefois applicables, à moins que des considérations liées à la manière dont les Etats sont nés ou à la nature politique du contenu du traité n'en rendent l'exécution impossible ou odieuse pour le nouvel Etat.

Reste à savoir, peut-être, si cette pratique doit être considérée comme une succession, au sens strict, à une obligation juridique ou comme une novation[405].

12) Se fondant sur les éléments probants contenus dans les paragraphes qui précèdent, la Commission a conclu que la succession en matière de traités bilatéraux avait un caractère essentiellement volontaire – volontaire de la part non seulement de l'Etat nouvellement indépendant, mais aussi de l'autre Etat intéressé. Cela étant, il semble que la règle fondamentale à énoncer en matière de traités bilatéraux soit celle-ci : leur maintien en vigueur après l'indépendance relève d'un accord, exprès ou tacite, entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie au traité conclu par l'Etat prédécesseur.

13) Une autre question que la Commission a dû examiner est celle de la difficulté de déterminer quand et sur quelle base (à titre définitif ou simplement à titre provisoire) un Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie doivent être considérés comme étant convenus du maintien en vigueur d'un traité qui était applicable au territoire de l'Etat nouvellement indépendant à la date de la succession. Lorsqu'il existe un accord exprès, comme dans les échanges de notes mentionnés plus haut[406], il n'y a aucun problème. Que l'accord prenne la forme d'une confirmation du fait que le traité est considéré comme étant en vigueur ou d'un consentement à ce qu'il soit ainsi considéré, il opère le maintien en vigueur du traité et détermine la position des Etats intéressés à l'égard du traité. La question peut se poser de savoir s'ils veulent que le traité reste en vigueur définitivement conformément à ses dispositions (notamment toute disposition relative à l'extinction) ou seulement à titre provisoire, en attendant la conclusion d'un nouveau traité. Mais c'est là une question d'interprétation, qui doit être résolue en vertu des règles ordinaires d'interprétation des traités.

14) Une difficulté peut se présenter dans le cas, assez fréquent, où il n'existe pas d'accord exprès. Lorsque l'Etat nouvellement indépendant applique les clauses du traité *inter se* avec l'autre Etat partie, la situation est simple, étant donné que l'application du traité par les deux Etats implique nécessairement qu'ils sont d'accord pour le considérer comme étant en vigueur. Toutefois, des situations moins claires se produisent dans la pratique : par exemple, un Etat a manifesté de quelque façon une intention évidente de considérer un traité comme restant en vigueur (par exemple en le faisant figurer sur sa liste des traités en vigueur), mais l'autre Etat n'a rien fait en la matière; ou bien le nouvel Etat a fait preuve d'une intention générale de maintenir en vigueur les traités conclus par son prédécesseur, mais n'a manifesté aucune intention particulière à l'égard du traité considéré; ou encore ni l'un ni l'autre des deux Etats n'a donné une indication claire de ses intentions quant au maintien en vigueur des traités bilatéraux.

15) Comme il est indiqué plus haut[407], une présomption générale de continuité a parfois été tirée de la continuité marquée qui caractérise la pratique moderne et l'interdépendance toujours croissante des Etats. Cependant, la Commission a fait observer qu'il s'agissait en l'espèce de déterminer la règle appropriée à un domaine particulier du droit : celui des relations conventionnelles, où l'intention et le consentement jouent un rôle majeur. La pratique des Etats, comme on l'a vu dans les paragraphes précédents, apporte de nombreuses preuves de ce que le maintien en vigueur des traités bilatéraux, contrairement à ce qui se passe pour les traités multilatéraux, est communément considéré, tant par l'Etat nouvellement indépendant que par l'autre Etat partie, comme devant être l'objet d'un commun accord. En conséquence, la Commission est d'avis qu'on ne pouvait déduire de la fréquence de la continuité une règle ou une présomption générale quelconque suivant laquelle les traités bilatéraux resteraient en vigueur à moins qu'une intention contraire ne soit déclarée. De plus, une solution qui serait fondée sur le principe, non pas de la « renonciation » à la continuité, mais de l'« engagement » à assurer cette continuité par une indication plus affirmative du consentement des Etats intéressés est plus en harmonie avec le principe de l'autodétermination.

16) Par conséquent, compte tenu et de la fréquence avec laquelle la question de la continuité est traitée dans la pratique comme devant être réglée d'un commun accord et du principe de l'autodétermination, la CDI a conclu que c'est la conduite des Etats intéressés à l'égard du traité considéré qui devrait être le fondement de la règle générale applicable aux traités bilatéraux. La Commission est consciente du fait que l'application d'une règle qui repose sur l'établissement d'un consentement mutuel, déduit de la conduite des Etats intéressés, peut aussi soulever des difficultés dans certains cas, mais ces difficultés proviennent de la grande diversité des moyens par lesquels un Etat peut manifester son consentement à se considérer comme lié

[405] Voir *Annuaire canadien de droit international*, t. VII (1969), Vancouver (B.C.), p. 329 à 331.

[406] Voir ci-dessus par. 9.

[407] Voir ci-dessus par. 4.

par un traité (y compris le consentement tacite) – et elles se retrouvent dans d'autres parties du droit des traités[408].

17) La Commission a dû se demander alors s'il y avait lieu d'essayer de désigner dans la règle tels ou tels actes ou telle ou telle conduite dont on puisse inférer que l'Etat intéressé a consenti au maintien en vigueur d'un traité bilatéral, ou s'il fallait simplement formuler la règle en termes généraux. Elle s'est demandé s'il fallait inclure des dispositions particulières relatives à ce qu'il y a lieu de déduire de la conclusion par un Etat nouvellement indépendant d'un accord de dévolution, d'une déclaration unilatérale en faveur du maintien en vigueur des traités (à titre provisoire ou dans d'autres conditions), de l'enregistrement unilatéral d'un traité conclu par l'Etat prédécesseur comme étant en vigueur à l'égard d'un nouvel Etat, du maintien en vigueur d'un traité dans le droit interne d'un Etat, ou du fait qu'un Etat nouvellement indépendant ou l'autre Etat partie à un traité se fondent sur ses dispositions dans leurs relations entre eux. Toutefois, elle est parvenue à la conclusion qu'il n'était pas indiqué d'inclure de telles dispositions, qui prescriraient les déductions à tirer d'actes donnés. Elle a noté à cet égard que, dans le cas des accords de dévolution et des déclarations unilatérales, beaucoup dépend à la fois de leurs dispositions particulières et de l'intention de leurs auteurs. Ainsi qu'il ressort des commentaires des articles 8 et 9, même quand les Etats paraissent exprimer dans ces instruments l'intention générale de maintenir en vigueur les traités conclus par leurs prédécesseurs, ils font fréquemment dépendre d'une discussion et d'un accord avec l'autre Etat intéressé le maintien en vigueur d'un traité donné. En outre, dans tous les cas, il s'agit non pas simplement de l'intention d'un seul Etat, mais de celle des deux, ou, en d'autres termes, des conclusions à tirer de l'acte de l'un et de la réaction – ou de l'absence de réaction – de l'autre. Les circonstances sont nécessairement différentes dans chaque cas, et il ne semble guère possible d'établir des présomptions détaillées sans prendre le risque de faire échec à l'intention réelle de l'un ou l'autre Etat. Il se peut, bien entendu, que l'un des deux Etats intéressés agisse de telle manière que l'autre puisse raisonnablement supposer qu'il a consenti au maintien en vigueur d'un traité, auquel cas doit entrer en ligne de compte le principe de la bonne foi (auquel on se réfère souvent sous le nom d'« estoppel » ou de « préclusion »), appliqué dans l'article 45 de la Convention de Vienne. Mais, sous réserve de l'application de ce principe, le problème est toujours d'établir le consentement de chaque Etat à considérer le traité comme étant en vigueur dans leurs relations entre eux, soit qu'on en ait des preuves expresses, soit qu'on puisse déduire ce consentement des circonstances.

18) En général, bien que le contexte puisse être tout à fait différent, il semble que les questions dont traite le présent article aient des affinités avec celles qui relèvent de l'article 45 de la Convention de Vienne. La Commission a donc estimé que les termes dans lesquels est formulée dans cet article l'application du principe de la bonne foi (« estoppel » ou « préclusion ») serviraient des fins similaires dans le présent contexte.

19) C'est pourquoi le *paragraphe 1* de l'article 23 dispose qu'un traité bilatéral sera considéré comme étant en vigueur entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie au traité *a*) s'ils en sont expressément convenus ou *b*) si, « à raison de leur comportement, ils doivent être considérés comme en étant ainsi convenus ».

20) Le *paragraphe 2* traite de la question de la date à laquelle un traité doit être considéré comme prenant effet entre un Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie audit traité conformément au paragraphe 1. Les notions mêmes de « succession » et de « continuité » portent à conclure que cette date devrait, en principe, être celle de la « succession » du nouvel Etat au territoire. C'est ce que porte à conclure aussi la terminologie que l'on trouve dans la pratique et dont il ressort que les Etats intéressés sont convenus de considérer le traité de l'Etat prédécesseur comme restant en vigueur à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant. La Commission a donc estimé que la règle essentielle en ce qui concerne la date d'entrée en vigueur doit être la date de la succession. D'un autre côté, comme le maintien en vigueur du traité à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant relève d'un accord, il ne semble pas y avoir de raison pour laquelle les deux Etats ne fixeraient pas une autre date s'ils le désirent. C'est pourquoi le paragraphe 2 prévoit la possibilité de fixer par accord une autre date.

21) On a déjà mentionné[409] la question de savoir si l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie veulent maintenir le traité en vigueur définitivement conformément à ses dispositions ou ne l'appliquer qu'à titre provisoire. Comme il s'agit essentiellement d'une question d'intention, la réponse dépend dans chaque cas des éléments probants, y compris le comportement des parties. Si leur intention est de ne continuer à appliquer le traité que provisoirement, la situation juridique diffère à certains égards de ce qu'elle serait si leur intention était de maintenir en vigueur le traité même. Comme il en va de même pour l'application provisoire des traités multilatéraux, la Commission a décidé de traiter séparément, dans la section 4 de la troisième partie du projet, la question de l'application provisoire tant des traités bilatéraux que des traités multilatéraux.

Article 24[410]. – *Situation entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant*

Un traité qui, en application de l'article 23, est considéré comme étant en vigueur entre un Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie ne doit pas, de ce seul fait, être considéré comme étant également en vigueur dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant.

[408] Voir p. ex. Convention de Vienne, art. 12 à 15 (consentement à être lié), 20 (Acceptation des réserves et objections aux réserves) et 45 (Perte du droit d'invoquer une cause de nullité d'un traité ou un motif d'y mettre fin, de s'en retirer ou d'en suspendre l'application).

[409] Voir ci-dessus par. 13.

[410] Article 20 du projet de 1972.

Commentaire

1) On peut penser que la règle formulée dans cet article énonce une évidence, puisque l'Etat prédécesseur n'est pas partie à l'accord entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie, qui seul met le traité en vigueur entre ces derniers Etats. La Commission a néanmoins pensé qu'il était souhaitable de formuler la règle dans un article, ne serait-ce que pour supprimer toute possibilité de malentendu. Il est vrai que le lien juridique qui s'établit entre un traité et le territoire d'un Etat nouvellement indépendant du fait que le traité conclu par son prédécesseur était en vigueur à l'égard de son territoire à la date de la succession fournit une base pour l'application ultérieure du traité dans les relations bilatérales, par accord entre le nouveau souverain du territoire et l'autre Etat partie. Mais il ne confère pas au nouvel Etat le droit de devenir partie au traité proprement dit conclu entre son prédécesseur et l'autre Etat partie, ce qui mettrait ce traité en vigueur aussi entre lui-même et son prédécesseur, chose qui se produirait dans le cas d'un traité multilatéral.

2) En réalité, ainsi qu'il est indiqué plus haut[411], l'accord entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie donne naissance à un deuxième traité collatéral, qui existe *parallèlement* au traité conclu à l'origine entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie. Le traité collatéral – même s'il est à tous égards la réplique exacte du premier – s'applique entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie en établissant entre eux des relations purement bilatérales qui sont indépendantes de l'Etat prédécesseur. Qui plus est, si l'Etat successeur et l'Etat prédécesseur décident de réglementer la même question (p. ex. extradition, droits de douane, etc.) sur une base analogue, ce sera par le moyen d'un nouveau traité, applicable exclusivement entre eux et juridiquement sans lien avec le traité antérieurement conclu entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie. En fait, dans bien des cas – par exemple lorsqu'il s'agit d'accords sur les routes de transport aérien –, les considérations dont s'inspirent les dispositions du traité conclu entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie peuvent être fort différentes de celles qui interviennent dans les relations bilatérales entre l'Etat prédécesseur et l'Etat nouvellement indépendant.

3) La règle est étayée par la pratique du fait que ni un Etat nouvellement indépendant ni un Etat prédécesseur n'ont jamais soutenu qu'en pareil cas le traité doit être considéré comme étant en vigueur tant entre eux qu'entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie.

4) En conséquence, l'article 24 dispose simplement qu'un traité bilatéral considéré comme étant en vigueur pour un Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie conformément à l'article 23 ne doit pas être, pour cette seule raison, considéré comme étant aussi en vigueur entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur.

5) A sa présente session, la Commission s'est de nouveau demandé, compte tenu des observations des gouvernements, s'il était nécessaire de maintenir cet article. Elle a conclu qu'il était souhaitable de le faire, pour des raisons analogues à celles qui l'avaient amenée à l'inclure dans le projet de 1972.

Article 25[412]. – *Extinction, suspension ou amendement du traité entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie*

1. Lorsque, en application de l'article 23, un traité est considéré comme étant en vigueur entre un Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie, ce traité

***a*) ne cesse pas d'être en vigueur entre eux du seul fait qu'il y a ultérieurement été mis fin dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie;**

***b*) n'est pas suspendu dans les relations entre eux du seul fait qu'il a ultérieurement été suspendu dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie;**

***c*) n'est pas amendé dans les relations entre eux du seul fait qu'il a ultérieurement été amendé dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie.**

2. Le fait qu'il a été mis fin à un traité ou, selon le cas, que son application a été suspendue dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie après la date de la succession d'Etats n'empêche pas le traité d'être considéré comme étant en vigueur ou, selon le cas, en application entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie s'il est établi, conformément à l'article 23, qu'ils en étaient ainsi convenus.

3. Le fait qu'un traité a été amendé dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie après la date de la succession d'Etats n'empêche pas le traité non amendé d'être considéré comme étant en vigueur, en application de l'article 23, entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie, à moins qu'il ne soit établi que leur intention était de rendre applicable entre eux le traité amendé.

Commentaire

1) Cet article traite du cas où, après une succession d'Etats, il est mis fin à un traité bilatéral (ou un traité bilatéral est suspendu ou amendé) entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie.

2) Dès lors qu'il est reconnu que, d'une manière générale, la succession en matière de traités bilatéraux a lieu par accord exprès ou tacite entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie, il s'ensuit que le traité s'applique entre ces Etats indépendamment de l'Etat prédécesseur. La source juridique des obligations *inter se* de l'Etat nouvellement indépendant et de l'autre Etat partie réside dans leur propre accord de maintenir en vigueur le traité primitif, et cet accord a, en quelque sorte, pour effet de rompre le lien entre ces obligations et le traité primitif. En conséquence, il n'y a pas de raison juridique pour laquelle l'extinction du traité primitif, par accord ou d'une autre manière, dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie doive entraîner

[411] Voir ci-dessus art. 23, par. 3 du commentaire.

[412] Article 21 du projet de 1972.

en même temps l'extinction du traité dans les relations entre l'Etat nouvellemment indépendant et l'autre Etat partie. La résiliation de ces relations contractuelles relève, en principe, de l'Etat nouvellement indépendant et de l'autre Etat partie, et d'eux seuls.

3) L'expiration du traité par le seul effet de ses propres termes peut évidemment entraîner la fin simultanée des relations conventionnelles : *a*) entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie; et *b*) entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie. Ainsi, lorsque le traité prévoit qu'il prendra fin à une date déterminée, il cessera d'être en vigueur à cette date pour l'Etat successeur et l'autre Etat partie (sauf accord contraire exprès entre eux) parce que cette disposition du traité fait partie de leur propre accord. On peut trouver dans l'étude du Secrétariat sur les accords relatifs aux transports aériens un exemple d'expiration du traité primitif par l'effet de ses propres termes, dans lequel les Etats-Unis d'Amérique ont rappelé, premièrement à la Trinité-et-Tobago et deuxièmement à la Jamaïque, qu'un échange de notes de 1961 constituant accord entre les Etats-Unis et le Royaume-Uni devait expirer sous peu[413]. On en trouve un autre exemple dans l'étude du Secrétariat sur les traités de commerce, où il est fait mention de l'expiration des accords commerciaux entre la France et l'Italie et entre le France et la Grèce, lesquels étaient applicables au Maroc et à la Tunisie, quelques mois après l'accès de ces derniers pays à l'indépendance[414].

4) D'un autre côté, l'extinction du traité entre l'Etat *prédécesseur* et l'autre Etat partie sur l'initiative de l'un d'entre eux (p. ex. par notification, conformément aux termes du traité, de l'intention d'y mettre fin à la suite d'une violation du traité) n'a pas, *ipso jure*, d'incidence sur le traité distinct ou les relations distinctes entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie[415]. L'étude du Secrétariat sur les accords relatifs aux transports aériens en fournit un exemple, celui de l'Accord de 1946 entre l'Inde et les Etats-Unis d'Amérique[416]. Lorsque le Pakistan se fut séparé de l'Inde, il convint avec les Etats-Unis, dans un échange de notes, que l'Accord de 1946 serait considéré comme étant en vigueur entre le Pakistan et les Etats-Unis. En 1954, l'Inde notifia aux Etats-Unis qu'elle dénonçait l'accord : en 1955, l'accord cessa d'avoir effet pour l'Inde, mais il resta en vigueur à l'égard du Pakistan.

5) D'une manière analogue, ce principe trouve son expression dans les cas où l'autre Etat partie, désireux de mettre fin au traité tant à l'égard de l'Etat successeur que de l'Etat prédécesseur, a pris des mesures pour faire tenir son avis de dénonciation tant à l'Etat successeur qu'à l'Etat prédécesseur. C'est ainsi que lorsque la Suède a décidé, en 1951, de mettre fin au Traité d'extradition de 1873 conclu par la Norvège et la Suède avec le Royaume-Uni, elle a adressé notification séparément à l'Inde[417], au Pakistan[418] et à Sri Lanka [Ceylan][419]. Le principe trouve également son expression dans les cas où l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur, chacun séparément, notifient la dénonciation à l'autre Etat partie. On peut citer l'exemple d'une série de préavis de dénonciation donnés par la Malaisie et par Singapour, en mai 1966, pour mettre fin à des accords relatifs aux transports aériens conclus par la Malaisie avec le Danemark[420], la Norvège[421], la France[422], les Pays-Bas[423] et la Nouvelle-Zélande[424]. La dénonciation par la Malaisie de l'Accord de 1946 relatif au transport aérien conclu par le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique ne paraît pas faire exception[425]. Après l'accession à l'indépendance de la Malaisie, cet accord a été considéré par elle et par les Etats-Unis comme restant en vigueur entre eux. Puis, en 1965, deux mois environ avant que Singapour ne se sépare de la Malaisie, cette dernière a notifié sa dénonciation aux Etats-Unis, lesquels ont considéré cette notification comme mettant fin à l'accord aussi pour Singapour, bien que le délai de préavis de douze mois prescrit dans le traité ne soit venu à expiration qu'après l'accession de Singapour à l'indépendance. La Malaisie représentait Singapour sur le plan international à l'époque où la notification a été faite, et les Etats-Unis ont sans doute estimé que c'était là un élément décisif. On peut se demander si une notification de dénonciation qui n'a pas encore pris effet à la date de l'indépendance doit être considérée comme mettant fin aux liens juridiques entre le traité et le territoire du nouvel Etat – mais c'est là une question qui n'est pas limitée aux traités bilatéraux et qui n'affecte pas la validité du principe dont il est question ici.

6) A première vue, il peut sembler que le Canada ait dérogé à ce principe dans la correspondance échangée avec le Ghana en 1960 au sujet de la Convention tendant à éviter la double imposition conclue entre le Royaume-Uni et le Canada et qui avait été appliquée à la Côte-de-l'Or en 1957[426]. Trois ans plus tard, le Canada a adressé un préavis de dénonciation au Royaume-Uni, mais non pas au Ghana, qui a adopté le point de vue selon lequel la convention était toujours en vigueur entre lui-même et le Canada. Ce dernier pays aurait alors objecté qu'il était

[413] Voir *Annuaire... 1971*, vol. II (2e partie), p. 133, doc. A/CN.4/243, par. 54.

[414] *Ibid.*, p. 170, doc. A/CN.4/243/Add.1, par. 71.

[415] L'ILA a fait de cette question l'objet d'une règle expresse énoncée dans sa résolution no 3 relative à la succession en matière de traités (v. ILA, *Report of the Fifty-third Conference [Buenos Aires, 1968] (op. cit.)*, p. xiv [Resolutions] et p. 601 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors (rapport provisoire du Comité de la succession des Etats nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs), note 3]).

[416] Voir *Annuaire... 1971*, vol. II (2e partie), p. 271, doc. A/CN.4/243, par. 17 à 19.

[417] Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 119, doc. A/CN.4/229, par. 25.

[418] *Ibid.*, p. 120, par. 32.

[419] *Ibid.*, p. 121, par. 38.

[420] Voir *Annuaire... 1971*, vol. II (2e partie), p. 144, doc. A/CN.4/243, par. 131.

[421] *Ibid.*

[422] *Ibid.*, p. 145, par. 135.

[423] *Ibid.*, p. 147, par. 146.

[424] *Ibid.*, par. 147.

[425] *Ibid.*, par. 151; voir aussi p. 144, par. 125.

[426] ILA, *Report of the Fifty-third Conference (Buenos Aires, 1968) [op. cit.]*, p. 632 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors (rapport provisoire du Comité de la succession des Etats nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs), annexe E].

prévu que le Royaume-Uni communiquerait le préavis de dénonciation à tous Etats intéressés du fait d'une succession. Si tel était le cas, il ne semble pas que le Canada ait soutenu que le fait pour lui d'avoir mis fin au traité primitif mettait fin aussi, *ipso jure,* à l'application de ce traité entre lui-même et le Ghana. Il semble plutôt avoir soutenu que son préavis de dénonciation était destiné à être communiqué aussi au Ghana et produisait donc aussi ses effets à l'égard de ce dernier pays. Bien que le Ghana n'ait pas insisté, la Commission doute que, à la lumière de l'article 78 de la Convention de Vienne, une notification puisse prendre effet à l'égard d'un Etat successeur à moins que celui-ci ne l'ait effectivement reçue. Ici, on part de l'hypothèse que lorsque le préavis de dénonciation a été donné par l'Etat prédécesseur le traité était *déjà en vigueur* entre le nouvel Etat et l'autre Etat partie. Un préavis de dénonciation donné par l'Etat prédécesseur ou par l'Etat partie *avant qu'un accord ne soit intervenu entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie* créerait une situation d'un ordre assez différent[427].

7) L'*alinéa* a *du paragraphe 1* de l'article dispose donc qu'un traité considéré comme étant en vigueur entre un Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie ne cesse pas d'être en vigueur dans les relations entre eux pour la seule raison qu'il y a été mis fin ultérieurement dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie. Cela réserve bien entendu la faculté pour l'autre Etat partie d'envoyer un préavis de dénonciation, conformément au traité, simultanément à l'Etat prédécesseur et à l'Etat successeur. Mais cela établit le principe du caractère distinct et indépendant des relations contractuelles entre les deux paires d'Etats.

8) Pour que le projet soit complet, et compte tenu de la terminologie de la Convention de Vienne, la Commission a également prévu dans l'article le cas de *suspension* du traité entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie. Ce cas étant semblable à celui de l'extinction du traité, les règles pertinentes doivent manifestement être les mêmes. D'où la disposition qui figure à l'*alinéa* b *du paragraphe 1.*

9) Le même principe fondamental doit logiquement régir le cas d'un amendement à un traité qui est considéré comme étant en vigueur entre un Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie. Un amendement dont il est convenu entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie n'aura d'effet qu'entre eux et sera *res inter alios acta* pour l'Etat nouvellement indépendant dans ses relations avec l'autre Etat partie. Il n'entraîne donc pas *ipso jure* une modification semblable dans les termes du traité tel qu'il est appliqué dans les relations entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie. Toute modification de ce genre relève de l'accord entre ces deux Etats, et il est difficile de concevoir que la règle puisse être différente.

10) Dans le cas des accords relatifs aux transports aériens, par exemple, il arrive fréquemment, après que l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie sont convenus, de façon expresse ou tacite, de considérer le traité comme restant en vigueur, que le traité primitif soit modifié dans son application entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie afin de tenir compte de la nouvelle situation en matière de routes aériennes résultant de la naissance du nouvel Etat. Un tel amendement ne peut manifestement pas être reproduit dans le traité tel qu'il est appliqué entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre partie. On peut trouver dans l'étude du Secrétariat sur la succession en matière de traités relatifs aux transports aériens de nombreux exemples d'amendements de ce genre apportés au traité primitif en vue de modifier les tableaux de routes[428]. Dans ces cas, bien que le nouvel Etat et l'autre Etat partie considèrent le traité primitif relatif aux transports aériens comme étant en vigueur aussi dans les relations entre eux, le fait qu'en réalité il y ait deux traités distincts et parallèles en vigueur se manifeste dans les tableaux de routes différents appliqués, d'une part, entre les parties originaires et, de l'autre, entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie.

11) Le principe se manifeste aussi dans les cas où est reconnue la nécessité de la participation d'un Etat nouvellement indépendant ou de son consentement à un amendement au traité primitif si l'amendement doit produire ses effets aussi dans les relations de cet Etat avec l'autre Etat partie. On peut trouver dans l'étude du Secrétariat sur les traités de commerce plusieurs exemples de cas de ce genre, dans les paragraphes où il est rendu compte de l'amendement de certains traités de commerce conclus par la France et applicables à l'égard d'anciens territoires français d'Afrique à la date de leur accession à l'indépendance[429]. Lorsque certains traités de commerce franco-suédois ont été amendés et prorogés en 1961, et à nouveau au cours des années suivantes, six nouveaux Etats ont autorisé la France à les représenter lors des négociations, et six autres Etat nouvellement indépendants ont signé en leur nom l'instrument portant amendement du traité. Dans d'autres cas similaires, la France a parfois agi expressément au nom de la Communauté[430]; le plus souvent, ceux des nouveaux Etats africains ex-français qui désiraient continuer à appliquer les traités de commerce de la France signaient en leur propre nom les instruments portant amendement des traités. La même étude du Secrétariat mentionne aussi un certain nombre de traités de commerce conclus par les Pays-Bas qui prévoyaient des instruments annuels de révision, avec droit de participation de l'Indonésie[431] : l'Indonésie n'ayant pas exercé ce droit, sa participation aux traités de commerce en question a pris fin. L'étude du Secrétariat sur les traités d'extradition fournit encore une autre illustration de la nécessité du consentement d'un nouvel Etat pour qu'un instrument portant révision d'un traité lui soit applicable, mais en l'occurrence il s'agit plutôt d'un cas d'extinction par la conclusion d'un nouveau traité. En 1931, le Royaume-Uni et les Etats-Unis d'Amérique ont conclu un nouveau traité d'extradition,

[427] Voir ci-dessous par. 13.

[428] Voir *Annuaire... 1971,* vol. II (2e partie), p. 127, 128, 130, 131, 133 et 135, doc. A/CN.4/243, par. 20, 26, 35, 40, 42, 58 et 66.

[429] *Ibid.,* p. 136 et 137, doc. A/CN.4/243/Add.1, par. 73 à 80.

[430] Dans nombre de ces cas, l'instrument portant amendement était destiné essentiellement à prolonger la durée du traité de commerce existant.

[431] Voir *Annuaire... 1971,* vol. II (2e partie), p. 176 et 177, doc. A/CN.4/243/Add.1, par. 95 à 104.

destiné à remplacer tous leurs traités d'extradition antérieurs, mais où il est prévu que, dans le cas des dominions et de l'Inde, les traités antérieurs resteront en vigueur à moins que ces Etats n'adhèrent au traité de 1931 ou ne négocient eux-mêmes un autre traité[432].

12) C'est pourquoi l'*alinéa* c *du paragraphe 1* de l'article 25 dispose en outre qu'un traité bilatéral considéré comme étant en vigueur pour un Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie n'est pas amendé dans les relations entre eux pour la seule raison qu'il a ultérieurement été amendé dans les relations entre l'Etat prédécesseur et l'autre Etat partie. Cela n'exclut pas la possibilité pour un accord portant amendement d'un traité d'exercer un effet parallèle sur les relations conventionnelles entre l'Etat successeur et l'autre Etat partie si l'Etat intéressé — en l'occurrence l'Etat nouvellement indépendant — l'accepte.

13) Reste à savoir s'il est nécessaire d'énoncer une règle spéciale pour le cas où le traité primitif prend fin, est suspendu ou est amendé avant que l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie puissent être considérés comme étant convenus de son maintien en vigueur. S'il a effectivement été mis fin au traité avant la date de la succession, il ne se pose aucun problème — mis à part l'effet d'un préavis de dénonciation donné avant, mais venant à terme après, la date de la succession. Il ne s'agit pas d'un traité dont on puisse dire qu'il était en vigueur à l'égard du territoire de l'Etat nouvellement indépendant à la date de la succession, si bien que, si cet Etat et l'autre partie décident d'appliquer le traité dans leurs relations mutuelles, ce sera sur la base de nouvelles négociations entre eux. Le problème concerne plutôt l'éventualité dans laquelle l'Etat prédécesseur ou l'autre Etat partie mettrait fin au traité peu après la date de la succession et avant que l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie aient pris position quant au maintien en vigueur du traité dans leurs relations mutuelles. La Commission estime que le lien juridique nécessaire est établi aux fins du droit de succession si le traité est en vigueur à l'égard du territoire de l'Etat nouvellement indépendant à la date de la succession. Sur cette base, il ne semble pas y avoir de raison juridique pour laquelle ce lien juridique serait affecté par un acte quelconque de l'Etat prédécesseur après cette date.

14) La CDI se rend compte que la question peut ne pas être d'une grande importance puisque, comme il est expressément reconnu à l'article 23, la mise en vigueur du traité dans les relations entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie relève de leur consentement mutuel. En conséquence, il leur est loisible de ne pas tenir compte de l'extinction, de la suspension ou de l'amendement du traité entre les parties originaires aussi bien que d'y voir un élément concluant pour leurs relations entre eux, selon leur désir. D'autre part, cette question peut avoir de l'importance pour déterminer la situation dans le cas d'un prétendu accord implicite sur le maintien en vigueur du traité, résultant du seul comportement de l'Etat nouvellement indépendant et de l'autre Etat partie, par exemple du fait du maintien en application du traité. La Commission a donc jugé préférable de traiter cette question dans l'article. Le *paragraphe 2* de l'article dispose que l'extinction ou la suspension du traité entre les parties originaires après la date de la succession d'Etats n'empêche pas le traité d'être considéré comme étant en vigueur ou, selon les cas, en application entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie s'il est établi, conformément à l'article 23, qu'ils en étaient ainsi convenus. Le *paragraphe 3* dispose que l'amendement du traité entre les parties originaires après la date de la succession d'Etats n'empêche pas le traité non amendé d'être considéré comme étant en vigueur en application de l'article 23 dans les relations entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie, à moins qu'il ne soit établi que leur intention était de rendre applicable entre eux le traité amendé.

15) Compte tenu des observations des gouvernements, la Commission s'est de nouveau demandé, à sa présente session, si l'article 25 était nécessaire, et elle a cherché à voir s'il ne serait pas possible d'en simplifier le libellé, en particulier celui du paragraphe 1. Elle est parvenue à la conclusion que les règles énoncées pouvaient peut-être être considérées comme évidentes, mais qu'il était souhaitable que l'article figure dans le projet dans l'intérêt de la clarté et de la précision. Elle a conclu aussi, pour des raisons analogues, qu'il vaudrait mieux maintenir l'article tel qu'il était formulé dans le projet de 1972 plutôt que d'essayer de couvrir tous les différents cas dans une disposition unique.

SECTION 4 – APPLICATION PROVISOIRE

Article 26[433]. – *Traités multilatéraux*

1. Si, à la date de la succession d'Etats, un traité multilatéral était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et si l'Etat nouvellement indépendant fait part de son intention que ce traité soit appliqué à titre provisoire à l'égard de son territoire, le traité s'applique à ce titre entre l'Etat nouvellement indépendant et toute partie qui y consent expressément ou qui, à raison de son comportement, doit être considérée comme y ayant consenti.

2. Toutefois, dans le cas d'un traité appartenant à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 16, le consentement de toutes les parties à cette application provisoire est requis.

3. Si, à la date de la succession d'Etats, un traité multilatéral non encore en vigueur était appliqué à titre provisoire à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et si l'Etat nouvellement indépendant fait part de son intention que ce traité continue à être appliqué à titre provisoire à l'égard de son territoire, le traité s'applique à ce titre entre l'Etat nouvellement indépendant et tout Etat contractant qui y consent expressément ou qui, à raison de son comportement, doit être considéré comme y ayant consenti.

[432] Voir *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 117, doc. A/CN.4/229, par. 13.

[433] Article 22 du projet de 1972.

4. Toutefois, dans le cas d'un traité appartenant à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 16, le consentement de tous les Etats contractants à cette application provisoire est requis.

5. Les paragraphes 1 à 4 ne s'appliquent pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

Commentaire

1) Comme il a été indiqué plus haut[434], la Commission a décidé de traiter séparément la question de l'application provisoire des traités lors d'une succession d'Etats et la question de leur maintien en vigueur définitif. En outre, comme c'est principalement dans le cas des Etats nouvellement indépendants que l'application provisoire semble avoir de l'importance en matière de succession d'Etats, elle a décidé de faire figurer cette question dans la présente section de la troisième partie. La section 4 est divisée en trois articles : le présent article et l'article 27 ont trait respectivement aux traités multilatéraux et aux traités bilatéraux, et l'article 28 concerne la fin de l'application provisoire.

2) L'application provisoire d'un traité multilatéral en tant que tel ne semble guère possible, sauf s'il s'agit d'un traité multilatéral « restreint » et, dans ce cas, seulement avec le consentement de toutes les parties. La raison en est que la participation à un traité multilatéral est régie par ses clauses finales, qui, à de rares exceptions près, n'envisagent pas la possibilité d'une participation à titre provisoire, c'est-à-dire sur une base différente de celle qui vaut pour les parties au traité dans leurs relations entre elles. Théoriquement, il serait possible d'obtenir, par notification adressée à toutes les parties, le consentement de chacune d'elles à ce qu'un Etat nouvellement indépendant participe au traité à titre provisoire, mais cela poserait des questions complexes quant aux effets des obligations de chaque Etat. De plus, l'application provisoire ne semble pas se présenter sous cette forme dans la pratique. C'est pourquoi la Commission a estimé qu'il ne serait pas indiqué de la reconnaître dans le présent projet d'articles.

3) Ce qui se produit dans la pratique, et ce qu'impliquent nettement certaines des déclarations unilatérales mentionnées dans le commentaire de l'article 9, c'est que le traité multilatéral est appliqué provisoirement sur la base de la réciprocité entre un Etat nouvellement indépendant et tel ou tel Etat partie au traité. Toutefois, ce qui se produit alors c'est que, par le biais d'un accord collatéral, le traité multilatéral est appliqué provisoirement sur une base *bilatérale* entre l'Etat nouvellement indépendant et telle ou telle partie au traité. Il s'agit donc d'une situation tout à fait différente de la participation définitive d'un Etat nouvellement indépendant en vertu de la faculté qui lui est reconnue, dans les articles 16 et 17, d'établir sa qualité de partie ou d'Etat contractant par l'effet de sa seule volonté.

4) La situation est différente lorsqu'il s'agit d'un traité multilatéral de caractère restreint, visé au paragraphe 3 de l'article 16 ou au paragraphe 4 de l'article 17. Aucun obstacle réel n'empêche alors les Etats parties, puisque le nombre en est limité, de s'entendre avec l'Etat nouvellement indépendant pour appliquer le traité à titre provisoire aux conditions qu'ils jugent indiquées. Mais en pareil cas, eu égard au caractère restreint du traité, il semble nécessaire que l'application provisoire du traité rencontre l'agrément de *toutes* les parties.

5) L'article, dans sa version de 1972, était limité aux traités multilatéraux *en vigueur* à la date de la succession d'Etats à l'égard du territoire en question. Au cours du nouvel examen de l'article auquel la Commission a procédé à sa présente session, il a été fait observer que, dans certains cas, par exemple dans celui du GATT, il pouvait se produire que le traité, bien que n'étant pas techniquement en vigueur, soit appliqué provisoirement à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Cette situation peut se prolonger longuement après la succession d'Etats. Pendant cette période, l'Etat nouvellement indépendant peut établir sa qualité d'Etat contractant conformément à l'article 17, mais il se peut qu'il veuille entre-temps appliquer le traité à titre provisoire sur une base réciproque avec des Etats qui sont déjà Etats contractants. La Commission a donc jugé souhaitable de prévoir cette possibilité en ajoutant le paragraphe 3. Il a fallu du même coup ajouter le paragraphe 4 pour couvrir le cas des traités multilatéraux restreints. On a toutefois fait observer au cours de la discussion que l'application provisoire d'un traité multilatéral entre une des parties ou un des Etats contractants et un Etat nouvellement indépendant, même sur une base purement *bilatérale,* risquait d'être incompatible avec l'objet et le but du traité ou de changer radicalement les conditions de son application. C'est pourquoi la Commission a décidé d'ajouter le paragraphe 5 pour écarter ce risque.

6) La CDI s'est aussi demandé s'il ne faudrait pas prévoir une disposition concernant les réserves, l'acceptation des réserves ou les objections aux réserves, mais tout bien pesé, et sans parvenir à une conclusion définitive, elle a estimé que cela n'était pas indispensable puisque le traité multilatéral serait appliqué dans chaque cas à titre provisoire sur la base d'arrangements bilatéraux et que les Etats auraient la possibilité de régler toutes questions concernant les réserves dans le cadre de ces arrangements.

7) En conséquence, le *paragraphe 1* de l'article 26 dispose que si, à la date de la succession d'Etats, un traité multilatéral était *en vigueur* à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et l'Etat nouvellement indépendant signifie son intention que le traité soit appliqué à titre provisoire à l'égard de son territoire, ce traité s'appliquera à ce titre entre cet Etat et toute *partie* qui y consent *expressément* ou qui, *à raison de son comportement,* doit être considérée comme y ayant consenti. Le *paragraphe 2* dispose que, toutefois, dans le cas d'un traité multilatéral restreint, le consentement de *toutes* les parties à une telle application provisoire est requis.

[434] Voir ci-dessus art. 9, par. 19 du commentaire.

8) En outre, le *paragraphe 3* de l'article prévoit que si, à la date de la succession d'Etats, un traité multilatéral *non encore en vigueur* était appliqué à titre provisoire à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats et l'Etat nouvellement indépendant signifie son intention que le traité continue à être appliqué à titre provisoire à l'égard de son territoire, ce traité s'appliquera à ce titre entre cet Etat et tout *Etat contractant* qui y consent *expressément* ou qui, *à raison de son comportement,* doit être considéré comme y ayant consenti. Le *paragraphe 4* prévoit que, toutefois, dans le cas d'un traité multilatéral restreint, le consentement de *tous* les Etats contractants à une telle application provisoire est requis.

9) Enfin, le *paragraphe 5* dispose que les paragraphes 1 à 4 ne s'appliquent pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'Etat nouvellement indépendant serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions de l'application du traité.

Article 27[435]. – *Traités bilatéraux*

Un traité bilatéral qui, à la date d'une succession d'Etats, était en vigueur ou était appliqué à titre provisoire à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats est considéré comme s'appliquant à titre provisoire entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat intéressé

***a*) s'ils en sont expressément convenus; ou**

***b*) si, à raison de leur comportement, ils doivent être considérés comme étant convenus de continuer à appliquer le traité à titre provisoire.**

Commentaire

1) Conformément à l'article 23, le maintien en vigueur d'un traité bilatéral entre un Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie dépend toujours d'un accord exprès ou tacite. Puisque c'est une question d'accord, les Etats intéressés peuvent aussi, à leur gré, décider simplement de continuer d'appliquer le traité entre eux à titre provisoire au lieu de le maintenir en vigueur définitivement conformément à ses dispositions. Bien des déclarations unilatérales mentionnées dans le commentaire de l'article 9 proposent expressément une telle procédure. Elles fixent un délai dans lequel l'Etat nouvellement indépendant offre d'appliquer provisoirement un traité bilatéral dans l'intention de le remplacer par un nouveau traité ou, à défaut, d'y mettre fin à l'expiration du délai. Dans le cas d'une telle déclaration, si l'autre Etat accepte, expressément ou tacitement, l'offre de l'Etat nouvellement indépendant, il en résulte nécessairement un accord aux fins de l'*application provisoire* du traité[436].

2) L'application provisoire de traités bilatéraux résulte aussi assez souvent, dans la pratique, d'un accord exprès conclu à cet effet entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie. Ces accords exprès revêtent normalement la forme d'un échange de notes et prévoient l'application provisoire du traité soit en attendant qu'un nouveau traité soit négocié, soit pour un délai déterminé, etc. Lorsqu'il existe un tel accord exprès, il n'y a aucune difficulté, car l'intention des Etats intéressés d'appliquer le traité *provisoirement* est clairement indiquée dans l'accord. Le problème se pose surtout lorsqu'il n'existe pas un tel accord exprès et que l'intention de continuer d'appliquer le traité à titre provisoire et non définitivement doit être déduite des circonstances propres à chaque cas. Il n'est pas rare que l'une ou l'autre partie ait manifesté clairement son intention d'appliquer le traité à titre provisoire, comme dans le cas des déclarations unilatérales mentionnées plus haut; en pareil cas, la conduite des parties constituera une forte présomption en faveur de l'application provisoire. En l'absence de toute indication précise de cette nature au sujet de la position de l'un ou l'autre Etat, il se peut que la situation soit plus compliquée, mais, comme dans d'autres domaines du droit des traités, la solution dépendra entièrement d'une appréciation des circonstances propres à chaque cas.

3) A sa présente session, la Commission a décidé d'étendre la portée des articles du projet consacrés à l'application provisoire non seulement au cas de l'application provisoire entre l'Etat nouvellement indépendant et les autres Etats ou l'autre Etat parties aux traités qui étaient en vigueur à la date de la succession d'Etats à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession, mais aussi au cas de l'application provisoire entre l'Etat nouvellement indépendant et les autres Etats ou l'autre Etat contractants des traités non encore en vigueur qui étaient appliqués à titre provisoire à l'égard de ce territoire à la date de la succession d'Etats. Les raisons qui l'ont amenée à étendre la portée des articles à ce dernier cas ont été exposées dans le commentaire de l'article 26, concernant l'application provisoire des traités multilatéraux, dont les paragraphes 3 et 4 visent les traités multilatéraux qui ne sont pas encore en vigueur mais qui, à la date de la succession d'Etats, sont appliqués à titre provisoire à l'égard du territoire auquel se rapporte cette succession. Pour ce qui est des traités bilatéraux, la Commission a résolu la question en ajoutant au texte de l'article 23 du projet de 1972 les mots « ou était appliqué à titre provisoire ». Elle a dû, par voie de conséquence, remplacer les mots « et l'autre Etat partie » par « et l'autre Etat intéressé ».

4) En conséquence, l'article 27 dispose qu'un traité bilatéral qui, à la date d'une succession d'Etats, était en vigueur ou était appliqué a titre provisoire à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats est considéré comme s'appliquant à titre provisoire entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat intéressé s'ils en sont *expressément* convenus ou si, *à raison de leur comportement,* ils doivent être considérés comme étant convenus de continuer à appliquer le traité à titre provisoire.

[435] Article 23 du projet de 1972.

[436] Voir p. ex. les trois études du Secrétariat sur « La succession d'Etats en matière de traités bilatéraux » (*Annuaire... 1970,* vol. II, p. 111, doc. A/CN.4/229; et *Annuaire... 1971,* vol. II [2e partie], p. 115, doc. A/CN.4/243 et A/CN.4/243/Add.1).

Article 28[437]. – *Fin de l'application provisoire*

1. A moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu, l'application provisoire d'un traité multilatéral conformément à l'article 26 peut prendre fin

***a*) par un préavis raisonnable donné à cet effet par l'Etat nouvellement indépendant ou la partie ou l'Etat contractant qui applique le traité à titre provisoire et à l'expiration de ce préavis; ou**

***b*) dans le cas d'un traité appartenant à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 16, par un préavis raisonnable donné à cet effet par l'Etat nouvellement indépendant ou les parties ou, selon le cas, les Etats contractants et à l'expiration de ce préavis.**

2. A moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu, l'application provisoire d'un traité bilatéral conformément à l'article 27 peut prendre fin par un préavis raisonnable donné à cet effet par l'Etat nouvellement indépendant ou l'autre Etat intéressé et à l'expiration de ce préavis.

3. A moins que le traité ne prévoie un délai plus court pour y mettre fin ou qu'il n'en soit autrement convenu, le préavis raisonnable pour mettre fin à l'application provisoire est un préavis de douze mois à compter de la date à laquelle il est reçu par l'autre Etat ou les autres Etats qui appliquent le traité à titre provisoire.

4. A moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu, l'application provisoire d'un traité multilatéral conformément à l'article 26 prend fin si l'Etat nouvellement indépendant fait part de son intention de ne pas devenir partie au traité.

Commentaire

1) L'article 28 énonce les motifs pour lesquels l'application provisoire de traités en vertu des articles 26 ou 27 peut prendre fin. Pour les raisons exposées dans l'introduction du présent chapitre du rapport[438], il ne traite que des motifs qui relèvent du droit de la succession d'Etats, à l'exclusion de ceux qui relèvent du droit général des traités, comme l'accord mutuel des Etats qui appliquent le traité à titre provisoire ou la conclusion par ces Etats d'un nouveau traité qui porte sur la même matière et qui est incompatible avec l'application du traité antérieur. Compte tenu de cette limitation imposée à la portée de l'article, la Commission, à sa présente session, a supprimé dans les paragraphes 1 et 2 de l'article correspondant du projet de 1972 la mention de la fin de l'application provisoire par accord mutuel et a remanié le libellé du membre de phrase liminaire de chacun de ces paragraphes de façon à laisser clairement entendre qu'ils ne visent pas à donner une liste exhaustive des motifs pour lesquels l'application provisoire peut prendre fin.

2) Le *paragraphe 1* traite de la fin de l'application provisoire des traités multilatéraux. Sous condition de la réserve énoncée dans le membre de phrase introductif (« A moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu »), le paragraphe dispose que l'application provisoire d'un traité multilatéral peut prendre fin par un préavis raisonnable donné à cet effet et à l'expiration de ce préavis. En pareil cas, l'essentiel est de savoir quel est l'Etat ou quels sont les Etats qui peuvent donner le préavis.

3) Pour ce qui est de la fin de l'application provisoire des traités multilatéraux en général, l'*alinéa a* du paragraphe 1 prévoit qu'un préavis raisonnable à cet effet peut être donné par l'Etat nouvellement indépendant « ou la partie ou l'Etat contractant qui applique le traité à titre provisoire ». Dans ce contexte, le préavis donné par une partie correspond au cas – visé au paragraphe 1 de l'article 26 – dans lequel le traité était en vigueur à la date de la succession d'Etats à l'égard du territoire auquel s'applique la succession, et le préavis donné par l'Etat contractant correspond au cas – visé dans le paragraphe 3 du même article – dans lequel le traité n'était pas encore en vigueur à la date de la succession d'Etats mais était appliqué à titre provisoire à l'égard du territoire en question. En ce qui concerne la fin de l'application provisoire des traités multilatéraux restreints, c'est-à-dire des traités entrant dans la catégorie mentionnée dans le paragraphe 3 de l'article 16, l'*alinéa b* du paragraphe 1 dispose qu'un préavis raisonnable peut être donné par l'Etat nouvellement indépendant « ou les parties ou, selon le cas, les Etats contractants ». Il faut alors se demander si, en pareil cas, le préavis doit être donné par *toutes* les parties ou *tous* les Etats contractants. La Commission a estimé qu'en principe la fin de l'application provisoire d'un traité multilatéral restreint à l'égard de l'Etat successeur était une question qui concernait toutes les parties ou tous les Etats contractants, mais elle a jugé qu'il n'était pas nécessaire de spécifier que le préavis devait être donné par toutes ou par tous.

4) Le *paragraphe 2* de l'article 28 traite de la fin de l'application provisoire des traités bilatéraux. Sous la condition de la même réserve qu'au paragraphe 1, il dispose que l'application provisoire d'un traité bilatéral peut prendre fin par un préavis raisonnable donné à cet effet par l'Etat nouvellement indépendant « ou l'autre Etat intéressé et à l'expiration de ce préavis ». L'expression « autre Etat intéressé » couvre les deux cas visés à l'article 27, c'est-à-dire le cas dans lequel le traité bilatéral était en vigueur à la date de la succession d'Etats à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession et le cas dans lequel il était appliqué à titre provisoire à l'égard de ce territoire.

5) L'obligation de donner un préavis raisonnable prévue dans les paragraphes 1 et 2 a pour but de protéger à la fois l'Etat nouvellement indépendant et les autres Etats intéressés, qui pourraient se trouver aux prises avec des difficultés administratives et autres s'il était mis fin brusquement à l'application provisoire d'un traité. La CDI a noté que l'article 56 de la Convention de Vienne, relatif à la dénonciation ou au retrait d'un traité, prévoit, à propos d'un problème qui présente des aspects similaires, un préavis de douze mois. Eu égard au type de traités qui sont

[437] Article 24 du projet de 1972.

[438] Voir ci-dessus par. 55.

généralement en jeu – traités de commerce, traités relatifs aux transports aériens, conventions fiscales, traités d'extradition, etc. –, la Commission a estimé qu'un préavis analogue serait indiqué dans le présent contexte. Par contre, si le traité prévoit un préavis plus court, il serait logique que le même délai s'applique aussi à la fin de l'application provisoire du traité conformément au présent article. En conséquence, le *paragraphe 3* de l'article 28 dispose que, à moins que le traité ne prévoie un préavis plus court ou qu'il n'en soit autrement convenu, le préavis raisonnable pour mettre fin à l'application provisoire est un préavis de douze mois à compter de la date de sa réception par l'autre Etat ou les autres Etats qui appliquent le traité à titre provisoire.

6) A sa présente session, la CDI a ajouté à l'article 28 une nouvelle disposition qui fait l'objet du *paragraphe 4*. Celui-ci prévoit que, à moins que le traité n'en dispose autrement ou qu'il n'en soit autrement convenu, l'application provisoire d'un traité multilatéral conformément à l'article 26 prend fin si l'Etat nouvellement indépendant signifie sont intention de ne pas devenir partie au traité. La Commission a jugé qu'il serait en effet absurde de continuer à appliquer provisoirement le traité en pareil cas. Toutefois, comme l'article ne prétend pas énumérer de façon exhaustive toutes les manières dont l'application provisoire peut prendre fin, la Commission n'a pas jugé nécessaire de prévoir le cas où l'Etat nouvellement indépendant établit sa qualité de partie au traité en faisant une notification de succession. En pareil cas, il est évident que l'application provisoire cesserait.

SECTION 5. – ÉTATS NOUVELLEMENT INDÉPENDANTS FORMÉS DE DEUX OU PLUSIEURS TERRITOIRES

Article 29[439]. – *Etats nouvellement indépendants formés de deux ou plusieurs territoires*

1. Les articles 15 à 28 s'appliquent dans le cas d'un Etat nouvellement indépendant formé de deux ou plusieurs territoires.

2. Lorsqu'un Etat nouvellement indépendant formé de deux ou plusieurs territoires est considéré comme étant partie à un traité ou devient partie à un traité en vertu des articles 16, 17 ou 23 et qu'à la date de la succession d'Etats le traité était en vigueur ou que le consentement à être lié avait été donné à l'égard d'un ou de plusieurs de ces territoires, mais non pas de tous, le traité s'applique à l'égard de l'ensemble du territoire de cet Etat, à moins

***a*) qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à l'ensemble du territoire serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité;**

***b*) que, dans le cas d'un traité multilatéral autre que celui qui est visé au paragraphe 3 de l'article 16 ou au paragraphe 4 de l'article 17, la notification de succession ne soit limitée au territoire à l'égard duquel le traité était en vigueur à la date de la succession d'Etats ou à l'égard duquel le consentement à être lié par le traité avait été donné avant cette date;**

***c*) que, dans le cas d'un traité multilatéral visé au paragraphe 3 de l'article 16 ou au paragraphe 4 de l'article 17, l'Etat nouvellement indépendant et les autres Etats parties ou, selon le cas, les autres Etats contractants n'en conviennent autrement; ou**

***d*) que, dans le cas d'un traité bilatéral, l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat intéressé n'en conviennent autrement.**

3. Lorsqu'un Etat nouvellement indépendant formé de deux ou plusieurs territoires devient partie à un traité multilatéral conformément à l'article 18 et que, par la signature de l'Etat ou des Etats prédécesseurs, l'intention de cet Etat ou de ces Etats a été que le traité s'étende à un ou plusieurs de ces territoires, mais non pas à tous, le traité s'applique à l'égard de l'ensemble du territoire de l'Etat nouvellement indépendant, à moins

***a*) qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à l'ensemble du territoire serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité;**

***b*) que, dans le cas d'un traité multilatéral autre que celui qui est visé au paragraphe 4 de l'article 18, la ratification, l'acceptation ou l'approbation du traité ne soit limitée au territoire ou aux territoires auxquels l'intention était d'étendre le traité; ou**

***c*) que, dans le cas d'un traité multilatéral visé au paragraphe 4 de l'article 18, l'Etat nouvellement indépendant et les autres Etats parties ou, selon le cas, les autres Etats contractants n'en conviennent autrement.**

Commentaire

1) L'article 29 vise le cas particulier de la création d'un Etat nouvellement indépendant formé de deux ou plusieurs territoires *qui n'étaient pas encore des Etats à la date de la succession*. Ce cas doit être distingué de celui de l'unification de deux ou plusieurs *Etats* en un seul Etat, qui fait l'objet de l'article 30 du projet.

2) La situation juridique de base qui existe au moment de la succession n'est pas la même lorsque ce sont deux ou plusieurs Etats qui s'unissent que lorsqu'il y a formation d'un Etat à partir de deux ou plusieurs territoires[440]. Les Etats qui s'unissent pour former un seul Etat ont un régime de traités antérieur qui leur est propre – un complexe déjà existant de traités auxquels chacun d'eux est partie ou Etat contractant en son nom propre. Dans le cas d'un simple territoire, il peut exister un complexe de traités

[439] Article 25 du projet de 1972.

[440] L'ILA considère qu'un Etat composé est un Etat « formé de plusieurs Etats ou territoires antérieurement séparés », mettant ainsi dans le même groupe toutes les unions ou fédérations, qu'elles soient constituées par une union d'*Etats* ou simplement par deux ou plusieurs *territoires*. Voir ILA, *Report of the Fifty-third Conference (Buenos Aires, 1968) [op. cit.]*, p. 600 [Interim Report of the Committee on the Succession of New States to the Treaties and Certain Other Obligations of their Predecessors (rapport provisoire du Comité de la succession des Etats nouveaux aux traités et à certaines autres obligations de leurs prédécesseurs), note 2].

que la puissance administrante avait rendus antérieurement applicables à ce territoire, mais ce ne sont pas des traités auxquels le territoire est lui-même partie au moment où il s'unit à un autre territoire ou à d'autres territoires pour former un Etat : ce sont au contraire des traités auxquels l'Etat nouvellement indépendant ne sera considéré comme partie qu'après une notification de succession, s'il s'agit d'un traité multilatéral, ou en vertu d'un accord, s'il s'agit d'un traité bilatéral.

3) Un exemple d'un tel Etat de type fédéral composé de plusieurs territoires est le Nigéria, qui a été formé à partir de quatre anciens territoires : la colonie de Lagos, les deux protectorats du Nigéria septentrional et du Nigéria méridional, et la région nord du Territoire sous tutelle du Cameroun, anciennement administré par le Royaume-Uni[441]. La situation qui existait à la veille de l'indépendance en ce qui concerne les traités a été évaluée à peu près comme suit[442] : sur les 78 traités multilatéraux qui intéressaient des parties du Nigéria avant l'indépendance, 37 s'appliquaient à tous les territoires, 31 au Lagos seulement, 3 aux deux protectorats seulement, 6 à la fois au Lagos et aux deux protectorats, et 1 au seul territoire sous tutelle. Sur 222 traités bilatéraux, 151 s'appliquaient aux quatre parties également, 53 au Lagos seulement, 1 aux deux protectorats seulement, 13 à la fois au Lagos et aux deux protectorats, et 2 au seul territoire sous tutelle. Le Nigéria est un Etat qui a conclu un accord de dévolution avec le Royaume-Uni avant l'indépendance et qui a depuis notifié ou reconnu sa succession à un certain nombre de traités multilatéraux et bilatéraux susmentionnés. Ni dans l'accord de dévolution[443] ni dans ses notifications ou reconnaissances, le Nigéria ne semble avoir fait de distinction entre les traités qui étaient précédemment applicables à l'égard des quatre territoires et ceux qui ne l'étaient qu'à certains d'entre eux. En outre, en notifiant ou en reconnaissant le maintien en vigueur de tous traités à son égard, le Nigéria semble avoir présumé qu'ils s'appliqueraient à l'ensemble du Nigéria, et non pas seulement à l'égard des régions auxquelles ils étaient respectivement applicables avant l'indépendance. Aussi bien les dépositaires[444] que les autres parties contractantes semblent avoir admis ce point de vue, car eux aussi se réfèrent simplement au Nigéria[445]

4) La Fédération de Malaisie présente un cas plus compliqué, comportant deux étapes. La première fut la formation, en 1957, de la Fédération de Malaisie en tant qu'Etat indépendant constitué par les deux colonies de Malacca et de Penang et par neuf protectorats. Le groupement de ces territoires dans une association fédérale avait commencé en 1948, si bien que les traités britanniques postérieurs à 1948 étaient applicables à l'égard de l'ensemble de la fédération au moment de l'indépendance. Cependant, les traités britanniques antérieurs à 1948 n'étaient applicables qu'aux seuls territoires à l'égard desquels ils avaient été conclus. L'accord de dévolution conclu par la Malaisie[446] se référait simplement aux instruments qui pouvaient être considérés comme s'appliquant à la Fédération de Malaisie ou à l'égard de celle-ci. Mais l'article 169 de la Constitution[447], relatif au pouvoir du gouvernement fédéral de légiférer pour la mise en œuvre des traités, disposait que tout traité conclu par le Royaume-Uni « *au nom de la Fédération ou d'une partie de celle-ci* * » devrait être considéré comme un traité *entre la Fédération et l'autre pays intéressé*. Ce que visait au juste cette disposition n'est pas très clair. Toutefois, en pratique, ni la Fédération ni les dépositaires ne semblent, dans le cas des traités multilatéraux, avoir établi de lien entre la participation de la Malaisie et les régions particulières de la Malaisie à l'égard desquelles le traité était précédemment applicable[448]. Dans le cas des traités bilatéraux, la pratique dont la Commission a connaissance n'indique pas clairement dans quelle mesure le maintien en vigueur des traités antérieurs à l'indépendance est lié aux régions particulières à l'égard desquelles ils étaient applicables.

5) La seconde étape du processus de fédération a eu lieu en 1963 lorsque, par un nouvel accord, Singapour, Sabah et Sarawak sont entrés dans la Fédération, les amendements nécessaires à cet effet ayant été apportés à la Constitution. L'article 169 continuait à figurer dans la Constitution amendée et était donc en principe applicable en droit interne à l'égard des nouveaux territoires, mais il ne fut pas conclu d'accord de dévolution entre le Royaume-Uni et la Fédération au sujet de ces territoires. Dans deux avis donnés en 1963, le Service juridique des Nations Unies a considéré l'entrée de ces trois territoires dans la Fédération comme un agrandissement de celle-ci. Dans le premier avis, qui avait trait au statut de la Malaisie comme Membre de l'ONU, après avoir exposé les faits essentiels et certains précédents, le Service juridique déclarait :

> Un examen de l'Accord du 9 juillet 1963 relatif à la Malaisie ainsi que des amendements constitutionnels confirme donc la conclusion que la personnalité et l'identité internationales de la Fédération de Malaisie n'ont pas été atteintes par les changements qui se sont produits. En conséquence, la Malaisie conserve la qualité de Membre de l'Organisation des Nations Unies qu'avait la Fédération de Malaisie.

[441] Il y a eu, depuis 1914, unification de certains de ces territoires, à la suite de la réunion du Nigéria septentrional et du Nigéria méridional, la totalité du territoire prenant le nom de « Colonie et Protectorat du Nigéria ». Le territoire entier a ensuite été divisé en trois zones : la Colonie du Nigéria et deux protectorats : la Province septentrionale et la Province méridionale — cette dernière ultérieurement divisée en Province orientale et Province occidentale. En 1951, les trois provinces ont été rebaptisées « régions ». A la date de l'indépendance, il existait des traités conclus par le Royaume-Uni et applicables à diverses parties du Nigéria nonobstant cette unification.

[442] L'ensemble des traités multilatéraux et bilatéraux représente un total d'environ 300 traités en vigueur à la date de l'indépendance pour les diverses parties du Nigéria.

[443] Pour le texte, voir *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 148, doc. A/CN.4/150, annexe, no 10.

[444] Voir p. ex. la demande d'information du Secrétaire général par lettre du 28 février 1961 (*ibid.*, p. 137, par. 96).

[445] Voir p. ex. Etats-Unis d'Amérique, Department of State, *Treaties in Force... 1972 (op. cit.)*, p. 179 et 180.

[446] Voir Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*, p. 76.

[447] *Ibid.*, p. 87 et 88.

[448] Voir la demande d'information du Secrétaire général par lettre du 9 décembre 1957 dans *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 131, doc. A/CN.4/150, par. 44; et Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1972 (op. cit.)*, où il est fait mention simplement de la Malaisie en tant que partie à certains des traités énumérés dans la lettre du Secrétaire général.

A supposer même qu'un examen des modifications constitutionnelles ait abouti à la conclusion opposée, à savoir que ce qui s'était produit était non un agrandissement de la Fédération existante, mais une fusion dans une union ou fédération nouvelle, le résultat n'aurait pas été nécessairement différent, comme le montrent le cas de la République arabe unie et celui de la République fédérale du Cameroun [...][449].

Alors que cet avis portait sur la succession au statut de Membre de l'ONU, le second concernait la succession à un traité (un accord avec le Fonds spécial). La substance de l'avis donné en la matière par le Service juridique de l'ONU était la suivante :

Comme vous le savez, l'accord conclu entre le Royaume-Uni et le Fonds spécial devait s'appliquer aux projets exécutés par le Fonds spécial dans des territoires dont les relations internationales étaient assurées par le Royaume-Uni (voir, par exemple, premier alinéa du préambule de l'accord). Etant donné les récents changements survenus sur le plan de la représentation internationale de Sabah (Bornéo du Nord) et de Singapour, *on peut considérer que l'accord conclu avec le Royaume-Uni a cessé de s'appliquer à ces territoires conformément aux principes généraux du droit international**, et ce bien que les plans d'opérations concernant les projets fassent, à strictement parler, partie de l'accord conclu avec le Royaume-Uni, aux termes du paragraphe 2 de l'article premier de l'accord. Le Fonds spécial pourrait soutenir que l'accord conclu avec le Royaume-Uni se trouve dévolu à la Malaisie et continue de s'appliquer à Singapour et à Sabah (Bornéo du Nord), mais il pourrait fort bien en résulter que deux accords distincts deviendraient applicables à l'intérieur de ces territoires (à savoir, l'accord conclu avec le Royaume-Uni, qui serait applicable aux projets déjà entrepris, et, comme on l'expliquera plus loin, l'accord conclu avec la Fédération de Malaisie, qui s'appliquerait aux projets à venir), état de choses qui pourrait créer de la confusion et doit être évité dans la mesure du possible.

Quant à l'accord que le Fonds spécial a conclu avec la Fédération de Malaisie, il reste en vigueur en ce qui concerne l'Etat qui porte actuellement le nom de Malaisie, puisque la personnalité internationale antérieure de la Fédération de Malaisie subsiste et est sans effet sur la qualité de Membre de l'ONU de cet Etat. De même, on doit considérer que le changement de nom de l'Etat en question est sans effet sur l'accord que le Fonds spécial a conclu avec la Fédération de Malaisie. *Nous estimons en outre que l'accord conclu avec la Fédération de Malaisie reste applicable, en vertu même de ses dispositions et sans qu'il y ait besoin d'un échange de lettres, au territoire nouvellement acquis par cet Etat** ainsi qu'aux plans d'opérations concernant les projets qui seront entrepris dans ce territoire, la Malaisie n'ayant pas indiqué qu'elle entendait qu'il en soit autrement[450].

Le Service juridique a donc émis l'opinion que la « Malaisie » constituait un agrandissement de la « Fédération de Malaisie » et que l'accord conclu par le Fonds spécial avec la « Fédération de Malaisie » était, conformément au principe de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités, devenu applicable à Singapour et à Sabah. Cette opinion était sans nul doute conforme au principe qui s'applique généralement aux cas d'agrandissement de territoire, comme en témoignent les cas de l'adhésion de Terre-Neuve à la Fédération canadienne et de la « fédération » de l'Erythrée avec l'Ethiopie[451]. En outre, c'est sur ce même principe – à savoir que les traités de la Fédération de Malaisie s'appliqueraient automatiquement aux nouveaux territoires de Singapour, de Sabah et de Sarawak – que semble s'être fondé le Secrétaire général en sa qualité de dépositaire des traités multilatéraux. En effet, sous aucune des nombreuses rubriques « Malaisie » figurant dans *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire*[452] il n'est dit que tel ou tel traité ne s'applique qu'à certaines régions de la Malaisie.

6) De même, en ce qui concerne d'autres traités multilatéraux, la création de la Malaisie semble avoir été considérée comme un simple agrandissement de la Fédération de Malaisie et les traités comme automatiquement applicables à l'ensemble de la Malaisie[453]. Fait exception le cas du GATT, où la Malaisie a fait savoir au Directeur général que certains traités conclus par Singapour, Sarawak et Sabah avant la création de la Malaisie continueraient d'être considérés comme liant ces Etats, mais ne seraient pas étendus aux Etats de l'ancienne fédération malaisienne, et que certains autres traités concernant ces derniers Etats ne seraient pas, pour le moment, étendus aux trois nouveaux Etats[454].

7) Les circonstances qui ont entouré la création, en 1953, de la Fédération de Rhodésie et du Nyassaland, formée à partir de la colonie de Rhodésie du Sud et des protectorats de Rhodésie du Nord et du Nyassaland, sont assez particulières, si bien qu'il ne semble pas y avoir là un précédent valable d'où l'on puisse tirer des conclusions générales au sujet de la formation d'Etats composés de plusieurs territoires. En effet, la Couronne britannique conservait certains vestiges de pouvoir en matière de relations extérieures de la Fédération, de sorte que ce cas ne peut être considéré comme une « succession d'Etats » au sens normal du terme.

8) Des Etats créés à partir de deux ou plusieurs territoires peuvent également l'être sous forme d'Etats unitaires : le Ghana et la République somalie en sont des exemples récents. Le Ghana est formé de l'ancienne colonie de la Côte-de-l'Or, d'Achanti, du Protectorat des territoires septentrionaux et du Territoire sous tutelle du Togo. Tous les traités, multilatéraux ou bilatéraux, qui s'appliquaient avant l'indépendance à Achanti, aux territoires septentrionaux ou au Togo s'appliquaient aussi sans exception, semble-t-il, à la Côte-de-l'Or; en revanche, certains traités qui s'appliquaient à la Côte-de-l'Or ne s'appliquaient pas aux autres parties de ce qui constitue aujourd'hui le Ghana. Ce dernier point est confirmé par les données que l'on trouve dans la publication *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire*[455]. En ce qui concerne les traités bilatéraux, il semble que, sur les neuf traités signés par le Royaume-Uni figurant (sous la rubrique « Ghana ») dans la publication des Etats-Unis *Treaties in Force*, trois s'appliquaient

[449] Nations Unies, *Annuaire juridique, 1963* (publication des Nations Unies, numéro de vente : 65.V.3), p. 169.

[450] *Ibid.*, p. 185.

[451] Voir ci-dessus art. 14, par. 5 du commentaire.

[452] Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1972 (op. cit.)*.

[453] Voir *Annuaire... 1969*, vol. II, p. 38 et 41, doc. A/CN.4/210, par. 53 et 63; et *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 99, doc. A/CN.4/255, par. 114 et 115.

[454] Voir *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 85, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 371.

[455] Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1972 (op. cit.)*.

antérieurement à la seule Côte-de-l'Or, un à la Côte-de-l'Or et Achanti seulement, et cinq seulement aux quatre régions du Ghana.

9) Après avoir accédé à l'indépendance, le Ghana a notifié sa succession à un certain nombre de traités multilatéraux dont le Secrétaire général est dépositaire; quelques-uns de ces traités ne s'appliquaient précédemment qu'à certaines parties de ce qui est aujourd'hui son territoire. Rien n'indique, dans la pratique du Secrétaire général, que les notifications de succession du Ghana soient limitées à des régions particulières de l'Etat; rien n'indique non plus, dans la publication américaine *Treaties in Force*, que l'un quelconque des neuf traités bilatéraux conclus par le Royaume-Uni qui y sont désignés comme étant en vigueur à l'égard du Ghana soit limité dans son application aux régions particulières à l'égard desquelles il était en vigueur avant l'indépendance. La Commission n'a pas non plus trouvé d'exemple d'une pratique contraire dans les études du Secrétariat sur la succession en matière de traités multilatéraux ou bilatéraux ni dans *Documentation concernant la succession d'Etats*[456]. En d'autres termes, il semble avoir été présumé qu'en acceptant la succession le Ghana entendait qu'elle s'applique à l'ensemble de son territoire, même si le traité n'était précédemment applicable qu'à une partie du nouvel Etat.

10) La République somalie est un Etat unitaire qui a été formé à partir de la Somalie italienne et de la Somalie britannique. Ces deux territoires avaient déjà accédé à l'indépendance avant de s'unir pour former la République somalie, si bien que, techniquement, on peut dire qu'il s'agit d'une unification d'*Etats*. Cependant leur existence séparée en tant qu'Etats indépendants a été très brève et devait être une simple étape vers la création d'une république unitaire. Par conséquent, du point de vue de la succession en matière de traités, ce cas présente certaines analogies avec celui du Ghana, étant admis que la création de la République somalie a comporté une double succession. L'attitude générale du Gouvernement somalien consiste, semble-t-il, à considérer que les traités, dans la mesure où ils sont maintenus en vigueur, ne s'appliquent qu'aux régions auxquelles ils s'appliquaient territorialement avant l'indépendance. Cela correspond en tout cas à la position prise par la Somalie à l'égard des conventions de l'OIT qui s'appliquaient antérieurement à l'un ou à l'autre des deux territoires à partir desquels elle a été formée ou à ces deux territoires[457]. Deux de ces conventions étaient applicables à la fois au Territoire sous tutelle et à la Somalie britannique avant la création de la République somalie, et la Somalie a reconnu qu'elles continuaient à être en vigueur à l'égard de l'ensemble de son territoire. Sept autres conventions étaient antérieurement applicables au Territoire sous tutelle mais non à la Somalie britannique, et six autres à la Somalie britannique mais non au Territoire sous tutelle. La Somalie a aussi reconnu ces conventions comme restant en vigueur, mais seulement à l'égard de la partie de son territoire à laquelle elles étaient antérieurement applicables. Il semble que la Somalie adopte la même attitude au sujet des traités d'extradition et qu'elle refuserait par conséquent l'extradition d'une personne se trouvant dans l'ancien Territoire sous tutelle si l'extradition était demandée en vertu d'un ancien traité d'extradition britannique applicable à l'ancienne Somalie britannique.

11) Dans l'ensemble, la Somalie a été très parcimonieuse pour reconnaître sa succession en matière de traités, comme en témoigne le très petit nombre de références faites à la Somalie dans les études du Secrétariat. On peut en voir une autre preuve dans le fait qu'elle n'a reconnu sa succession à aucun des traités multilatéraux dont le Secrétaire général est dépositaire[458]. En ce qui concerne ces derniers traités, la position adoptée par le Secrétaire général en 1961 dans la demande d'information qu'il a adressée à la Somalie ne manque pas d'intérêt. Sa lettre énumérait neuf traités multilatéraux antérieurement applicables aussi bien au Territoire sous tutelle qu'à la Somalie britannique et précisait que, dès que la Somalie notifierait qu'elle se reconnaissait liée par ces instruments, elle serait considérée comme partie à ces instruments en son nom propre et à compter de la date de l'indépendance. Le Secrétaire général ajoutait :

> La même procédure pourrait s'appliquer aux instruments dont l'application a été étendue par le Gouvernement de l'Italie seulement à l'ancien Territoire sous tutelle de la Somalie ou par le Gouvernement du Royaume-Uni seulement à l'ancienne Somalie britannique, *à condition que votre gouvernement considère que ces instruments s'appliquent maintenant à tout le territoire de la République somalie** [459].

Ce passage semble refuser à la Somalie la possibilité de notifier sa succession aux traités en question uniquement à l'égard du territoire auquel ils étaient antérieurement applicables. S'il en est bien ainsi, on peut se demander si, vu la pratique ultérieure, ces mots reflètent toujours la position du Secrétaire général sur la possibilité d'une succession limitée au territoire particulier auquel le traité s'appliquait antérieurement.

12) La pratique résumée aux paragraphes qui précèdent indique que la formation d'un Etat à partir de deux ou plusieurs territoires relève des règles de la troisième partie (Etats nouvellement indépendants) du présent projet d'articles, et que la seule question particulière qui se pose est celle du champ d'application territoriale à attribuer à un traité qui, à la date de la succession, était signé ou en vigueur, ou par lequel l'Etat prédécesseur avait consenti à être lié à l'égard d'un ou de plusieurs des territoires qui composent l'Etat nouvellement indépendant, mais pas de tous, lorsque celui-ci prend les dispositions voulues aux fins de sa participation au traité.

13) Ainsi qu'il ressort de la pratique établie, la question du champ d'application territoriale a été résolue d'une certaine manière dans certains cas et d'une manière différente dans d'autres. Cependant, une fois admis que, pour un Etat nouvellement indépendant, la succession est une question de consentement, les différences de pratique sont conciliables, du fait qu'elles correspondent

[456] Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*.

[457] Voir *Annuaire... 1962*, vol. II, p. 138, doc. A/CN.4/150, par. 106.

[458] *Ibid.*

[459] *Ibid.*, par. 103.

simplement à des différences d'intention – de consentement – des Etats intéressés. Il s'agit alors de savoir si, dans le cas d'un Etat nouvellement indépendant composé de deux ou plusieurs anciens territoires, un traité doit être présumé s'appliquer à l'ensemble du territoire du nouvel Etat, sauf manifestation d'une intention contraire, ou si un traité doit être présumé ne s'appliquer qu'au territoire ou aux territoires auxquels il était antérieurement applicable ou auxquels il avait été antérieurement étendu, à moins que n'apparaisse l'intention du nouvel Etat indépendant de l'étendre à l'ensemble de son territoire.

14) La Commission a estimé que la première de ces solutions était la plus appropriée. En conséquence, c'est sur cette base qu'a été formulé l'article 29, comme l'avait été l'article correspondant du texte de 1972. A la deuxième lecture, toutefois, la Commission a jugé nécessaire, pour des raisons tant de précision que de compatibilité avec d'autres dispositions de la troisième partie du projet, de compléter et de remanier le texte de l'article qui avait été adopté en 1972.

15) Tel qu'il a été adopté à la présente session, le *paragraphe 1* de l'article dispose que les articles 15 à 28 s'appliquent dans le cas d'un Etat nouvellement indépendant formé de deux ou plusieurs territoires. Cette disposition a pour objet de supprimer tout risque qu'il pourrait autrement y avoir de douter qu'un Etat nouvellement indépendant formé de deux ou plusieurs territoires est soumis aux mêmes règles fondamentales que tout autre Etat nouvellement indépendant en ce qui concerne la participation à des traités multilatéraux ou bilatéraux ou leur application à titre provisoire, sur la base du projet d'articles.

16) Le *paragraphe 2* dispose, dans son alinéa liminaire, que lorsqu'un Etat nouvellement indépendant formé de deux ou plusieurs territoires est considéré comme étant partie à un traité ou devient partie à un traité en vertu des articles 16, 17 ou 23 et qu'à la date de la succession d'Etats le traité était en vigueur ou que le consentement à être lié avait été donné à l'égard d'un ou de plusieurs de ces territoires, mais non pas de tous, le traité s'applique à l'égard de l'ensemble du territoire de cet Etat. Simultanément, les alinéas *a* à *d* exceptent quatre cas de la présomption en faveur de « l'ensemble du territoire ». La première exception a trait au cas dans lequel il ressort du traité ou il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'ensemble du territoire serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions de l'application du traité (*alinéa* a). La deuxième exception concerne les traités multilatéraux autres que les traités restreints. Dans ce cas, l'Etat nouvellement indépendant a la possibilité de préciser dans sa notification de succession que l'application du traité est limitée au territoire à l'égard duquel le traité était en vigueur ou à l'égard duquel le consentement à être lié avait été donné avant la date de la succession d'Etats (*alinéa* b). Enfin, pour les traités multilatéraux de caractère restreint et les traités bilatéraux, la présomption en faveur de « l'ensemble du territoire » peut être annulée par accord entre l'Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat ou les autres Etats intéressés (*alinéas* c *et* d). A quelques modifications de forme près, ces quatre exceptions à la présomption en faveur de « l'ensemble du territoire » sont analogues à celles qui étaient énoncées dans le texte de 1972. Les modifications apportées dans l'introduction du paragraphe intéressent davantage le fond, notamment l'emploi des mots « est considéré comme étant partie à un traité ou devient partie à un traité en vertu des articles 16, 17 ou 23 » et la mention non seulement des traités en vigueur à la date de la succession d'Etats, comme c'est le cas dans le texte de 1972, mais aussi des traités à l'égard desquels le « consentement à être lié avait été donné », à cette date, par l'Etat prédécesseur.

17) Le *paragraphe 3* a été ajouté afin d'étendre la présomption en faveur de « l'ensemble du territoire » au cas de ratification, d'acceptation ou d'approbation par l'Etat nouvellement indépendant d'un traité signé par l'Etat prédécesseur, conformément aux dispositions de l'article 18 du projet. En conséquence, l'alinéa liminaire de ce paragraphe dispose que lorsqu'un Etat nouvellement indépendant formé de deux ou plusieurs territoires devient partie à un traité multilatéral conformément à l'article 18 et que, par la signature de l'Etat ou des Etats prédécesseurs, l'intention de cet Etat ou de ces Etats a été que le traité s'étende à un ou plusieurs de ces territoires, mais non pas à tous, le traité s'applique à l'ensemble du territoire de l'Etat nouvellement indépendant.

Les trois exceptions à cette présomption (qui sont énoncées aux *alinéas* a, b *et* c) reprennent, *mutatis mutandis*, les exceptions énoncées aux alinéas correspondants du paragraphe 2. L'exception énoncée à l'alinéa *d* du paragraphe 2 n'est pas pertinente dans le présent contexte, l'article 18 du projet étant exclusivement consacré aux traités multilatéraux.

QUATRIÈME PARTIE

UNIFICATION ET SÉPARATION D'ÉTATS

Article 30[460]. – *Effets d'une unification d'Etats à l'égard des traités en vigueur à la date de la succession d'Etats*

1. Lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, tout traité qui, à la date de la succession d'Etats, est en vigueur à l'égard de l'un quelconque de ces Etats reste en vigueur à l'égard de l'Etat successeur, à moins

***a*) que l'Etat successeur et l'autre Etat partie ou les autres Etats parties n'en conviennent autrement; ou**

***b*) qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'Etat successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.**

2. Un traité qui reste en vigueur conformément au paragraphe 1 ne s'applique qu'à l'égard de la partie du territoire de l'Etat successeur à l'égard de laquelle ce traité était en vigueur à la date de la succession d'Etats, à moins

[460] Article 26 du projet de 1972.

a) que, dans le cas d'un traité multilatéral autre qu'un traité de la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 16, l'Etat successeur ne donne notification que le traité s'applique à l'égard de l'ensemble de son territoire;

b) que, dans le cas d'un traité multilatéral de la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 16, l'Etat successeur et toutes les parties n'en conviennent autrement; ou

c) que, dans le cas d'un traité bilatéral, l'Etat successeur et l'autre Etat partie n'en conviennent autrement.

3. L'alinéa *a* du paragraphe 2 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'ensemble du territoire de l'Etat successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

Article 31[461]. – *Effets d'une unification d'Etats à l'égard des traités qui ne sont pas en vigueur à la date de la succession d'Etats*

1. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, un Etat successeur relevant de l'article 30 peut, par une notification à cet effet, établir sa qualité d'Etat contractant à l'égard d'un traité multilatéral qui n'est pas en vigueur si, à la date de la succession d'Etats, l'un quelconque des Etats prédécesseurs était un Etat contractant à l'égard du traité.

2. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, un Etat successeur relevant de l'article 30 peut, par une notification à cet effet, établir sa qualité de partie à un traité multilatéral qui entre en vigueur après la date de la succession d'Etats si, à cette date, l'un quelconque des Etats prédécesseurs était un Etat contractant à l'égard du traité.

3. Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'Etat successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

4. Si le traité appartient à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 16, l'Etat successeur ne peut établir sa qualité, à l'égard du traité, de partie ou d'Etat contractant qu'avec le consentement de toutes les parties ou de tous les Etats contractants.

5. Tout traité à l'égard duquel l'Etat successeur devient Etat contractant ou partie en application du paragraphe 1 ou du paragraphe 2 ne s'applique qu'à l'égard de la partie du territoire de l'Etat successeur pour laquelle le consentement à être lié par le traité a été donné avant la date de la succession d'Etats, à moins

a) que, dans le cas d'un traité multilatéral n'appartenant pas à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 16, l'Etat successeur n'indique, dans la notification faite conformément au paragraphe 1 ou au paragraphe 2, que le traité s'applique à l'égard de l'ensemble de son territoire; ou

b) que, dans le cas d'un traité multilatéral appartenant à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 16, l'Etat successeur et toutes les parties ou, selon le cas, tous les Etats contractants n'en conviennent autrement.

6. L'alinéa *a* du paragraphe 5 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'ensemble du territoire de l'Etat successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

Article 32[462]. – *Effets d'une unification d'Etats à l'égard des traités signés par un Etat prédécesseur sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation*

1. Sous réserve des paragraphes 2 et 3, si, avant la date de la succession d'Etats, l'un des Etats prédécesseurs a signé un traité multilatéral sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, un Etat successeur relevant de l'article 30 peut ratifier, accepter ou approuver le traité comme s'il l'avait signé et peut devenir ainsi, à l'égard du traité, partie ou Etat contractant.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'Etat successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

3. Si le traité appartient à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 16, l'Etat successeur ne peut devenir, à l'égard du traité, partie ou Etat contractant qu'avec le consentement de toutes les parties ou de tous les Etats contractants.

4. Tout traité à l'égard duquel l'Etat successeur devient partie ou Etat contractant en application du paragraphe 1 ne s'applique qu'à l'égard de la partie du territoire de l'Etat successeur pour laquelle le traité a été signé par l'un des Etats prédécesseurs, à moins

a) que, dans le cas d'un traité multilatéral n'appartenant pas à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 16, l'Etat successeur ne fasse connaître, lorsqu'il ratifie, accepte ou approuve le traité, que le traité s'applique à l'égard de l'ensemble de son territoire; ou

b) que, dans le cas d'un traité multilatéral de la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 16, l'Etat successeur et toutes les parties ou, selon le cas, tous les Etats contractants n'en conviennent autrement.

5. L'alinéa *a* du paragraphe 4 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'ensemble du territoire de l'Etat successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

Commentaire

1) Ces articles traitent d'une succession d'Etats résultant de l'unification en un Etat de deux ou plusieurs *Etats*, dont chacun avait une personnalité internationale distincte

[461] Article nouveau.

[462] Article nouveau.

à la date de la succession. Ils couvrent le cas où un Etat fusionne avec un autre Etat même si la personnalité internationale de ce dernier subsiste après leur union. Le cas de la naissance d'un Etat nouvellement indépendant par suite du regroupement de deux ou plusieurs territoires qui n'étaient pas encore des Etats à la date de la succession a été traité séparément dans la troisième partie du projet, à l'article 29. Le transfert d'un simple *territoire* à un Etat existant relève lui aussi d'une disposition antérieure du projet d'articles, à savoir la règle de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités, énoncée à l'article 14.

2) La succession d'Etats envisagée dans les présents articles ne tient pas compte de la forme particulière de l'organisation constitutionnelle interne adoptée par l'Etat successeur. L'unification peut conduire à un Etat entièrement unitaire, à une fédération ou à toute autre forme d'arrangement constitutionnel. En d'autres termes, le degré d'identité distincte que conservent les Etats originaires, après leur unification, dans le cadre de la constitution de l'Etat successeur ne joue aucun rôle pour l'application des dispositions énoncées dans ces articles.

3) S'agissant uniquement de l'unification de deux ou plusieurs Etats en un *Etat*, les associations d'Etats ayant le caractère d'organisations intergouvernementales — comme par exemple l'ONU, les institutions spécialisées, l'OEA, le Conseil de l'Europe, le CAEM, etc. — restent entièrement en dehors du champ d'application de ces articles. Il en est de même de certaines unions de caractère hybride qui peuvent paraître présenter une certaine analogie avec une unification d'Etats, mais n'aboutissent pas à la création d'un nouvel *Etat* et ne constituent donc pas une succession d'*Etats*.

4) La Communauté économique européenne, sur le caractère juridique de laquelle les opinions diffèrent, offre l'exemple d'une de ces entités hybrides. Aux fins du présent commentaire, il suffit de dire que, du point de vue de la succession en matière de traités, la Communauté semble rester sur le plan des organisations intergouvernementales. Il est clair, par exemple, que l'article 234 du Traité de Rome[463] aborde la question des traités conclus par les Etats membres avec des pays tiers avant la création de la Communauté en se plaçant au point de vue des règles régissant l'application de traités successifs portant sur la même matière (article 30 de la Convention de Vienne). En d'autres termes, les traités antérieurs à la Communauté sont envisagés dans le Traité de Rome dans le contexte de la compatibilité des obligations conventionnelles, et non pas dans celui de la succession d'Etats. Cela est vrai aussi des instruments qui ont établi les deux autres communautés européennes[464]. En outre, le Traité relatif à l'adhésion, en date du 22 janvier 1972, qui énonce les conditions dans lesquelles quatre autres Etats peuvent adhérer à la Communauté économique européenne et à l'Euratom[465], envisage les traités antérieurs à l'adhésion conclus par les Etats candidats sur la base de la compatibilité des obligations conventionnelles — ces Etats étant requis d'adapter leurs obligations conventionnelles existantes aux obligations découlant de leur adhésion aux communautés. De même, le Traité relatif à l'adhésion dispose expressément que les nouveaux Etats membres seront liés par diverses catégories de traités antérieurs à l'adhésion conclus par les communautés ou par leurs Etats membres originaires, et ne s'appuie pas sur l'application d'un principe de succession.

5) De nombreuses autres unions économiques ont été créées, sous des formes diverses et présentant divers degrés d'organisation « communautaire » : AELE, ALALE et autres zones de libre-échange, et Benelux. En général, les constitutions de ces unions économiques ne laissent aucun doute sur leur caractère essentiel, qui est celui d'organisations intergouvernementales. Dans le cas de l'Union économique belgo-luxembourgeoise, si la Belgique peut être expressément autorisée à conclure des traités au nom de l'Union, les rapports entre les deux pays au sein de l'Union paraissent se situer nettement sur le plan international. Dans la pratique, toutes ces unions économiques — y compris l'union douanière entre le Liechtenstein et la Suisse, qui est étroitement intégrée — ont été traitées comme des unions internationales et n'ont pas été considérées comme emportant création d'un nouvel Etat.

6) En analysant les effets d'une unification d'Etats sur les traités, les auteurs tendent à établir une distinction entre les cas dans lesquels l'Etat successeur est organisé sous une forme fédérale et ceux dans lesquels l'Etat successeur adopte une autre forme constitutionnelle de gouvernement, mais ils inclinent aussi à conclure que cette distinction est sans grande portée. Parmi les exemples historiques le plus couramment mentionnés figurent la formation des Etats-Unis d'Amérique, de la Suisse, de la Fédération allemande de 1871, la fondation de la Grande République d'Amérique centrale en 1895 et les anciennes unions entre la Norvège et la Suède et entre le Danemark et l'Islande. Les principaux précédents modernes sont l'unification de l'Egypte et de la Syrie en 1958 et du Tanganyika et de Zanzibar en 1964.

7) On a offert diverses interprétations de l'effet de la formation de la Fédération allemande de 1871 sur les traités préexistants, mais, selon le point de vue qui paraît l'emporter, les traités des divers Etats allemands continuaient soit à lier l'Etat fédéral en tant que successeur de l'Etat composant intéressé, dans leurs limites régionales respectives, soit à lier les divers Etats par l'intermédiaire de l'Etat fédéral jusqu'au moment où celui-ci y mettait fin en créant une incompatibilité par l'exercice de son

[463] Traité instituant la Communauté économique européenne. Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 294, p. 17.

[464] Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, paragraphe 17 de la Convention relative aux dispositions transitoires (Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 261, p. 296 et 298); et Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom), art. 105 et 106 (*ibid.*, vol. 294, p. 312 et 313).

[465] Traité relatif à l'adhésion à la Communauté économique européenne et à la Communauté européenne de l'énergie atomique du Royaume du Danemark, de l'Irlande, du Royaume de Norvège et du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord : Acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités art. 4 (v. *Journal officiel des communautés européennes — Législation*, édition spéciale, Luxembourg, 27 mars 1972, 15e année, no L 73, p. 14 et 15).

pouvoir législatif. Il est vrai que certains traités conclus par des Etats donnés étaient considérés comme applicables à l'égard de l'ensemble de la fédération, mais ces cas ne semblent avoir concerné que des catégories particulières de traités et, en général, la continuité des traités conclus par les Etats se bornait à leurs limites régionales respectives. Conformément à la constitution fédérale, les divers Etats conservaient à la fois leur compétence législative et leur compétence en matière de conclusion de traités, sous réserve de l'exercice des pouvoirs du gouvernement fédéral dans le même domaine, lesquels étaient prépondérants.

8) Aux termes de la Constitution fédérale suisse de 1848, le pouvoir de conclure et d'appliquer des traités était dévolu au gouvernement fédéral. En même temps, les cantons conservaient un pouvoir concomitant – subordonné, il est vrai – de conclure avec les Etats étrangers des traités concernant « l'économie publique, les rapports de voisinage et de police »[466]. Il paraît clair que les traités conclus par les divers cantons avant la fédération étaient considérés comme restant en vigueur dans leurs limites régionales respectives après la formation de la fédération. En même temps, il semble que le principe de continuité n'ait pas été limité aux traités relevant du pouvoir de conclure des traités que possédaient encore les cantons après la fédération. On constate en outre que les traités antérieurement conclus par les cantons ne sont pas considérés, en droit suisse, comme abrogés en raison simplement de leur incompatibilité avec une loi fédérale ultérieure, et qu'il n'y est mis fin que par l'exercice ultérieur du pouvoir fédéral de conclure des traités.

9) La fondation de la Grande République d'Amérique centrale en 1895 constitue un autre précédent, encore que l'existence de cette fédération ait été de très courte durée. En l'occurrence, le Salvador, le Nicaragua et le Honduras ont signé un traité de fédération constituant la Grande République, et, en 1897, la Grande République elle-même a conclu un autre traité de fédération avec le Costa Rica et le Guatemala, par lequel la fédération était étendue à ces deux républiques. Le second traité, comme le premier, attribuait à la fédération le pouvoir de conclure des traités, mais il disposait aussi expressément que « les traités antérieurs conclus par les Etats resteront en vigueur dans la mesure où ils ne sont pas contraires au présent traité[467] ».

10) La notification faite par l'Union soviétique le 23 juillet 1923 au sujet des traités existants des Républiques russe, biélorusse, ukrainienne et transcaucasienne peut sans doute être considérée comme un précédent de type analogue. La notification précisait que

> le Commissariat du peuple aux affaires étrangères de l'URSS est chargé d'assurer, au nom de l'Union, toutes ses relations internationales, y compris l'exécution de tous traités et conventions conclus par les républiques mentionnées ci-dessus avec des Etats étrangers, qui resteront en vigueur dans les territoires des républiques respectives.

11) L'admission du Texas – alors Etat indépendant – parmi les Etats-Unis d'Amérique en 1845 mérite aussi d'être examinée dans ce contexte. Conformément à la Constitution des Etats-Unis, tous les pouvoirs de conclure des traités sont dévolus au gouvernement fédéral, et la conclusion de traités est expressément interdite aux divers Etats. Ils ne peuvent conclure d'accords avec des puissances étrangères qu'avec le consentement du Congrès, ce qui a toujours été considéré comme signifiant qu'ils ne peuvent pas conclure de traités de leur propre autorité. Les Etats-Unis ont adopté le point de vue selon lequel les traités du Texas antérieurs à la fédération étaient devenus caducs et le Texas était soumis au régime conventionnel des Etats-Unis : en fait, le cas a été traité comme relevant de l'application du principe de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités. D'abord, la France et la Grande-Bretagne ont élevé des objections, cette dernière soutenant que le Texas ne pouvait, en entrant volontairement dans la fédération des Etats-Unis, s'affranchir lui-même de ses propres traités en vigueur. Plus tard, en 1857, la Grande-Bretagne a admis le point de vue des Etats-Unis selon lequel les traités du Texas antérieurs à la fédération étaient devenus caducs. Il semble toutefois que le raisonnement des juristes britanniques ait été légèrement différent de celui du Gouvernement des Etats-Unis.

12) Pour ce qui est des Etats successeurs non fédéraux, il n'est pas nécessaire de tenir compte des « unions personnelles », car elles ne soulèvent pas de question de succession. Tout ce qu'il en résulte, c'est que deux Etats ont parfois, presque fortuitement, la même personne comme chef d'Etat (p. ex. la Grande-Bretagne et le Hanovre entre 1714 et 1837), et ces unions n'affectent en rien les relations conventionnelles des Etats intéressés avec d'autres Etats. Quoi qu'il en soit, elles paraissent caduques. Les unions dites « réelles », par contre, entraînent la création d'un Etat successeur composé. Ce type d'Etat existe lorsque deux ou plusieurs Etats, dont chacun possède une personnalité internationale distincte, sont unis sous une constitution commune avec un chef d'Etat commun et un organisme commun compétent pour les représenter dans leurs relations avec d'autres Etats. Une union peut avoir certains autres organes communs sans perdre son caractère d'union « réelle » et non pas fédérale, mais pour le problème examiné ici, l'essentiel réside dans l'identité distincte de chacun des Etats et dans les organes communs compétents pour les représenter internationalement dans quelques-uns au moins de leurs domaines d'activité. Parmi les cas relativement anciens d'unions réelles qui sont habituellement mentionnés, on trouve l'union entre la Norvège et la Suède sous la couronne suédoise, de 1814 à 1905, et l'union du Danemark et de l'Islande sous la couronne danoise entre 1918 et 1944. Dans chacun de ces cas, toutefois, l'un des deux Etats de l'union (Norvège et Islande, respectivement) n'avait pas été un Etat indépendant avant l'union, et ces précédents ne sont cités qu'à propos de la séparation de parties d'une union[468]. Plus pertinents sont

[466] C. Hilty, *Les constitutions fédérales de la Confédération suisse*, Neuchâtel, Attinger, 1891, p. 439.

[467] « Los tratados anteriores celebrados entre los Estados quedarán vigentes en lo que no se opongan al presente Pacto. » Voir J. M. Bonilla, éd., *Derecho de Gentes Positivo Nicaragüense*, t. II, *Pactos internacionales panamericanos*, Managua, Tipografia y Encuadernación Nacional, 1922, p. 212 et 213.

[468] L'union de l'Autriche et de la Hongrie dans la monarchie dualiste constitue un autre cas, parfois cité, mais là encore seulement à propos des effets qu'exerce sur les traités la séparation de parties d'une union.

les précédents modernes de l'unification de l'Egypte et de la Syrie en 1958 et du Tanganyika et de Zanzibar en 1964.

13) L'Egypte et la Syrie, qui constituaient chacune un Etat indépendant, Membre de l'ONU, se sont proclamées en 1958 constituer un seul Etat, à désigner par le nom de « République arabe unie », l'autorité exécutive étant confiée au chef de l'Etat et l'autorité législative à une seule assemblée législative. L'article 58 de la Constitution provisoire[469] disposait aussi que la République comprendrait deux provinces, l'Egypte et la Syrie, dont chacune serait dotée d'un comité exécutif compétent pour examiner et étudier les questions relatives à la mise en œuvre de la politique générale de la province. Toutefois, aux termes de la Constitution, le pouvoir législatif et le pouvoir de conclure des traités (art. 56) étaient tous deux confiés aux organes centraux de l'Etat résultant de l'union, sans qu'il y ait aucune mention d'un pouvoir législatif distinct ou d'un pouvoir distinct de conclure des traités pour les provinces. A première vue donc, la proclamation et la Constitution provisoire destinaient la RAU à être un nouvel Etat unitaire et non pas une « union », qu'elle soit réelle ou fédérale. Dans la pratique toutefois, l'Egypte et la Syrie étaient généralement reconnues comme conservant dans une certaine mesure leur identité en tant qu'unités distinctes constitutives de la RAU.

14) Cette interprétation s'appuyait sans doute sur l'article 69 de la Constitution provisoire, qui prévoyait expressément le maintien en vigueur de tous les traités antérieurs à l'union conclus par l'Egypte et par la Syrie, dans les limites de la région pour laquelle chaque traité avait été conclu. A l'égard d'Etats tiers, toutefois, cette disposition avait le caractère d'une déclaration unilatérale, qui, en tant que telle, n'avait pas pour eux force obligatoire.

15) Pour ce qui est des traités multilatéraux, le Ministre des affaires étrangères de la RAU a fait la communication suivante au Secrétaire général de l'ONU :

> Il convient de noter que le Gouvernement de la République arabe unie déclare que l'Union constitue désormais un seul Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies, lié par les dispositions de la Charte, et que tous les traités et accords internationaux conclus par l'Egypte ou la Syrie avec d'autres pays resteront valables dans les limites régionales définies lors de leur conclusion, et conformément aux principes du droit international[470].

A la suite de cette communication, pendant la durée de l'existence de l'union, le Secrétaire général a fait figurer la RAU au nombre des parties à tous les traités auxquels l'Egypte ou la Syrie étaient parties avant la formation de l'union; en regard de « RAU », il a indiqué si l'Egypte ou la Syrie, ou les deux pays, avaient pris des mesures à propos du traité en question[471]. Au sujet du traitement accordé à la RAU en ce qui concerne la qualité de Membre des Nations Unies[472], par sa notification au Secrétaire général, la RAU avait prié ce dernier de faire connaître la création de la République unie à tous les Etats Membres des Nations Unies et aux organes principaux et subsidiaires de l'Organisation, et en particulier à ceux auprès desquels l'Egypte ou la Syrie, ou l'une et l'autre, avaient été représentées. Le Secrétaire général, agissant ès qualités, accepta les lettres de créance délivrées par le Ministre des affaires étrangères de la RAU à son représentant permanent, et en informa les Etats Membres ainsi que les organes principaux et subsidiaires de l'Organisation dans les termes suivants :

> En acceptant ces lettres de créance, le Secrétaire général a noté que c'était là un acte qui rentrait dans les limites de ses pouvoirs, sans préjudice et sous réserve des décisions que d'autres organes de l'Organisation des Nations Unies pourront prendre sur la base de la notification de la constitution de la République arabe unie et de la note du 1er mars 1958 [note du Ministre des affaires étrangères informant le Secrétaire général de la formation de la République unie][473].

Il s'ensuivit que « les représentants de la République [arabe unie] prirent place, sans qu'il y eût d'objection, dans tous les organes des Nations Unies dont l'Egypte et la Syrie, ou l'une des deux, avaient été membres[474] »; cela se produisit sans qu'il y eût « admission » de la RAU en qualité d'Etat Membre. Il semble donc que le Secrétaire général et les autres organes de l'ONU aient estimé que la RAU réunissait et perpétuait en elle-même la personnalité internationale de l'Egypte et celle de la Syrie. Les institutions spécialisées, *mutatis mutandis,* traitèrent de manière analogue le cas de la RAU. L'UIT, pour sa part, considéra la RAU comme partie à son acte constitutif, en maintenant pour l'Egypte et la Syrie diverses réserves correspondant à celles qui figuraient précédemment dans les instruments de ratification de ces deux Etats[475].

16) On procéda de la même manière pour les traités bilatéraux, conformément aux principes énoncés à l'article 69 de la Constitution provisoire : les traités bilatéraux conclus par l'Egypte et la Syrie antérieurement à l'union furent considérés comme demeurant en vigueur dans les limites régionales stipulées lors de leur conclusion. Il ressort de la pratique examinée que tel était le cas des traités d'extradition, des traités de commerce et des accords relatifs aux transports aériens conclus par l'Egypte et la Syrie[476]. Les listes de « traités en vigueur » publiées par d'autres Etats reflètent une interprétation identique de la situation pour ce qui est des traités conclus par l'Egypte et la Syrie antérieurement à l'union. C'est ainsi que les Etats-Unis d'Amérique ont relevé pour la République arabe unie vingt et un traités bilatéraux conclus antérieurement à l'union avec l'Egypte et six avec la Syrie.

17) La réunion du Tanganyika et de Zanzibar sous le nom de République-Unie de Tanzanie en 1964 est un

---

[469] Pour le texte de la Constitution provisoire de la RAU, voir *The International and Comparative Law Quarterly,* Londres, 1959, vol. 8, p. 374 à 380. Texte français dans : France, Présidence du Conseil et Ministère des affaires étrangères, *La documentation française — Articles et documents,* Paris, 13 mars 1958, no 0.629, Textes du jour : Documents de politique internationale, DCCLXXI.

[470] *Annuaire... 1962,* vol. II, p. 132, doc. A/CN.4/150, par. 48.

[471] *Ibid.*

[472] *Ibid.,* p. 122, doc. A/CN.4/149 et Add.1, par. 17 à 21.

[473] *Ibid.,* par. 19.

[474] *Ibid.,* par. 20.

[475] *Annuaire... 1970,* vol. II, p. 97, doc. A/CN.4/225, par. 108.

[476] *Ibid.,* p. 141 et 137 et 138, doc. A/CN.4/229, par. 147 et 130 et 131. Voir aussi *Annuaire... 1971,* vol. II (2e partie), p. 148 à 152 et 154, doc. A/CN.4/243, par. 152 à 175 et 190, et *ibid.,* p. 186 à 188, et 190 et 191, doc. A/CN.4/243/Add.1, par. 149 à 166 et 181.

autre exemple d'union d'Etats indépendants réalisée en vertu d'actes constitutifs qui prévoient un chef d'Etat commun ainsi qu'un organe commun chargé des relations extérieures – et donc des relations conventionnelles – de la République-Unie[477]. Ces actes constitutifs prévoyaient bien un parlement et un pouvoir exécutif de l'union, avec compétence exclusive dans un certain nombre de secteurs importants, mais, à la différence de la Constitution provisoire de la RAU, ils disposaient que Zanzibar aurait un pouvoir législatif et un pouvoir exécutif distincts ayant compétence dans toutes les affaires intérieures qui ne relèveraient pas expressément des organes centraux de la République-Unie. Toutefois, les circonstances particulières qui ont présidé à la création de la République-Unie permettent plus difficilement de lui donner valeur d'un précédent d'où l'on puisse déduire des principes régissant les effets qu'exerce sur les traités l'unification de deux ou plusieurs Etats en un seul Etat.

18) S'il est vrai que le Tanganyika et Zanzibar étaient l'un et l'autre des Etats indépendants en 1964 lorsqu'ils se sont unis pour former la République-Unie de Tanzanie, leur indépendance était alors de fraîche date. En effet, le Tanganyika, autrefois territoire sous tutelle, était devenu indépendant en 1961, et Zanzibar, protectorat à l'époque coloniale, n'avait accédé à l'indépendance et n'était devenu Membre de l'ONU que vers la fin de 1963. En conséquence, la Tanzanie s'est constituée en deux étapes très rapprochées : *a*) l'accès de chacun des deux territoires à l'indépendance; et *b*) la réunion des deux Etats, devenus indépendants, sous le nom de République-Unie de Tanzanie. Dès les premiers temps de sa vie d'Etat indépendant, le Tanganyika avait déclaré par la bouche de son président, M. Nyerere, qu'il considérait les traités antérieurs à l'indépendance comme demeurant en vigueur à titre provisoire seulement, pendant une période intérimaire et jusqu'à ce qu'une décision soit prise quant à leur maintien en vigueur, leur abrogation ou leur renégociation[478]. Il reconnaissait la possibilité de maintenir éventuellement en vigueur certains traités « par application des règles du droit international coutumier », voulant sans doute désigner par là les traités qui délimitent les frontières ou autres traités de caractère local. Au demeurant, le Tanganyika se considérait comme libre de confirmer les traités antérieurs à l'indépendance ou d'y mettre fin. Aussi, lorsque, peu de temps après, le Tanganyika et Zanzibar s'unirent, de nombreux traités antérieurs à l'union et applicables au Tanganyika avaient pris fin ou ne restaient en vigueur qu'à titre provisoire. Mis à part les traités « de caractère local » qui pouvaient exister, il n'était plus lié que par les traités dont il avait expressément demandé le maintien en vigueur. Quant à Zanzibar, il paraît à peu près hors de doute que, à part les traités de caractère local, il n'était tenu de considérer aucun des traités antérieurs à son indépendance comme étant en vigueur au moment où il avait formé la République-Unie de Tanzanie avec le Tanganyika.

19) Dans une note du 6 mai 1964 adressée au Secrétaire général, la nouvelle République-Unie l'informait que les deux pays s'étaient unis pour former un seul Etat souverain portant le nom de République-Unie du Tanganyika et de Zanzibar (le nom de Tanzanie, adopté ultérieurement, fut notifié le 2 novembre 1964)[479]. En outre, elle demandait au Secrétaire général

> [...] de vouloir bien prendre acte de ce que la République-Unie du Tanganyika et de Zanzibar déclare qu'elle est maintenant un seul Etat Membre de l'Organisation des Nations Unies, lié par les dispositions de la Charte, et que tous les traités et accords internationaux en vigueur entre la République du Tanganyika ou la République populaire de Zanzibar, d'une part, et d'autres Etats ou des organisations internationales, d'autre part, demeureront, dans la mesure où leur application est compatible avec la situation constitutionnelle créée par l'Acte d'union, en vigueur dans les limites territoriales fixées lors de leur conclusion, conformément aux principes du droit international[480].

Cette déclaration, à l'exception de la réserve « dans la mesure où leur application est compatible avec la situation constitutionnelle créée par l'Acte d'union », ressemble de très près à celle de la République arabe unie. De plus, en communiquant cette déclaration à d'autres organes des Nations Unies et aux institutions spécialisées, le Secrétaire général a pris une position presque identique à celle qu'il a adoptée dans le cas de la RAU, et les institutions spécialisées semblent avoir suivi le précédent de la RAU dans le cas de la fusion du Tanganyika et de Zanzibar sous le nom de République-Unie de Tanzanie. Quoi qu'il en soit, l'union qui en est résultée a été considérée simplement comme maintenant la qualité de membre du Tanganyika (et aussi celle de Zanzibar, dans la mesure où celui-ci était devenu membre avant l'union), sans qu'il soit nécessaire de suivre la procédure d'admission.

20) Pour ce qui est des traités multilatéraux, la Tanzanie a confirmé au Secrétaire général que la République-Unie continuerait d'être liée par ceux des instruments pour lesquels il exerce les fonctions de dépositaire et qui ont donné lieu à la signature, à la ratification ou à l'adhésion *au nom du Tanganyika.* Sans doute la communication de la République-Unie a-t-elle été rédigée en ces termes pour la simple raison qu'il n'y a eu aucune signature, ratification ni adhésion *au nom de Zanzibar* pour des traités de ce genre au cours de la brève existence de ce dernier en tant qu'Etat indépendant distinct avant l'union. A la suite de cette communication, le Secrétaire général a inscrit la République-Unie comme partie à un certain nombre de traités multilatéraux en vertu d'un acte d'acceptation, de ratification ou d'adhésion accompli par le Tanganyika avant l'union. En outre, il a inscrit la date de l'acte d'acceptation, de ratification ou d'adhésion par le *Tanganyika* comme la date à laquelle la République-Unie est devenue partie

[477] Voir « Treaties and succession of States and governments in Tanzania », dans : Nigerian Institute for International Affairs, *African Conference on International Law and African Problems : Proceedings (op. cit.)*, par. 28.

[478] Voir ci-dessus art. 9, par. 2 du commentaire.

[479] Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1972 (op. cit.)*, p. 7, note 9.

[480] *Ibid.*

aux traités en question[481]. C'est seulement dans le cas de la Charte des Nations Unies et de la Constitution de l'OMS, auxquelles Zanzibar est devenu partie par admission avant l'union, qu'il est fait mention de Zanzibar; dans ces cas, à la rubrique « Tanzanie », le Secrétaire général a indiqué aussi les noms du Tanganyika et de Zanzibar, ainsi que les dates de leurs admissions respectives à l'ONU[482]. Dans les autres cas, la rubrique « Tanzanie » ne portait pas la mention que la participation de la Tanzanie au traité devait être considérée comme valable seulement à l'intérieur des limites territoriales du Tanganyika.

21) Après son accession à l'indépendance, le Tanganyika a notifié sa succession aux quatre conventions humanitaires de Genève de 1949, et il était donc partie à ces instruments à l'époque où fut constituée la République-Unie de Tanzanie[483]. Zanzibar, au contraire, n'avait pris aucune mesure au sujet de ces traités avant l'union. La Tanzanie est maintenant inscrite en tant que partie, mais il semble que la question de savoir si la participation de la Tanzanie engage tant Zanzibar que le Tanganyika soit considérée comme non résolue[484]. De même, la République du Tanganyika (mais non Zanzibar) était devenue partie à la Convention de Paris pour la protection de la propriété industrielle (texte de Lisbonne) avant la constitution de la République-Unie. Après la formation de l'union, les BIRPI ont rangé la Tanzanie parmi les pays ayant adhéré à la Convention de Paris sur la base du texte de Lisbonne; mais, dans ce cas aussi, il a été indiqué que la question de l'application de la convention à Zanzibar était encore en suspens[485]. La situation au moment de l'union était différente dans le cas du GATT, car Zanzibar, qui n'avait pris aucune mesure pour devenir partie avant la formation de l'Etat unifié, avait été membre associé du GATT avant d'accéder à l'indépendance. A tous autres égards, la situation était analogue, le Tanganyika ayant notifié au Secrétaire général sa succession non seulement au GATT, mais à quarante-deux instruments internationaux relatifs au GATT. Après l'unification, la République-Unie de Tanzanie a informé le GATT qu'elle assumait la responsabilité des relations commerciales extérieures du Tanganyika et de Zanzibar, à la suite de quoi la République-Unie a été considérée comme une seule partie contractante au GATT[486]. Dans le cas de la FAO, le Tanganyika avait pris des mesures, avant l'union, pour devenir membre de cette organisation, alors que Zanzibar, ancien membre associé, ne l'avait pas fait. Lorsqu'elle reçut notification que les deux pays s'étaient unis pour former un seul Etat, la Conférence de la FAO a reconnu officiellement que la République-Unie de Tanzanie « prenait la place de l'ancien Etat membre, le Tanganyika, et de l'ancien membre associé, Zanzibar ». En outre, la République-Unie est comptée comme Etat membre par la FAO depuis la date à laquelle le *Tanganyika* est devenu membre; quant à Zanzibar, son statut est considéré comme ayant été celui d'un Etat non membre au cours du bref intervalle de temps qui s'est écoulé entre son accession à l'indépendance et la constitution de la République-Unie de Tanzanie[487]. A l'UIT, les conséquences de la création de l'Etat uni paraissent avoir été déterminées de façon analogue[488].

22) Aux termes de la déclaration de M. Nyerere, les traités bilatéraux — mise à part la question des traités à effets localisés — devaient, pour le Tanganyika, prendre fin deux ans après l'indépendance, soit le 8 décembre 1963, quelques mois avant la formation de la Tanzanie. A la date de l'unification, il se trouvait donc que la grande majorité des traités bilatéraux applicables à la Tanzanie avant son indépendance avaient pris fin. Toutefois, dans certains cas, un traité conclu avant l'indépendance avait été maintenu en vigueur, par accord mutuel, avant l'unification. Tel fut le cas, par exemple, d'un certain nombre de traités de commerce, d'accords sur la procédure juridique et de traités consulaires, dont le maintien en vigueur avait été décidé à la suite d'un échange de notes avec les Etats intéressés. Dans d'autres cas, les négociations en vue du maintien en vigueur d'un traité antérieur à l'indépendance qui avaient été entamées par le Tanganyika avant la date de l'unification ont été achevées par la Tanzanie après cette date. En outre, le Tanganyika avait conclu un certain nombre de traités nouveaux entre la date de son indépendance et celle de la formation de la République-Unie. En ce qui concerne les accords relatifs à la suppression des visas, les traités de commerce, les traités d'extradition et les accords sur la procédure juridique, il semble qu'avant l'unification Zanzibar ait manifesté le désir de mettre fin aux traités antérieurs à l'indépendance ou n'ait pas manifesté l'intention de maintenir en vigueur l'un quelconque d'entre eux. Pour ce qui est des traités consulaires, dont sept avaient été applicables à Zanzibar avant son indépendance, il semble que les consuls soient restés à leur poste jusqu'à la date de l'unification et que, dans cette mesure, les traités aient été maintenus en vigueur, du moins provisoirement.

23) Après la formation de la République-Unie, les nouveaux accords relatifs à la suppression des visas conclus par le Tanganyika avec Israël et la République fédérale d'Allemagne ont été considérés, semble-t-il, comme restant en vigueur *ipso jure*. En outre, des accords conclus par le Tanganyika avec cinq pays pour maintenir en vigueur

[481] P. ex. la Convention de 1946 sur les privilèges et immunités des Nations Unies; la Convention de 1947 sur les privilèges et immunités des institutions spécialisées; la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et ses protocoles de signature facultative; les accords de Paris de 1904 et de 1910 relatifs à la répression de la traite des blanches sous leur forme amendée par les protocoles signés à New York en 1949; les conventions pour la répression de la circulation et du trafic des publications obscènes; l'Accord de 1963 portant création de la Banque africaine de développement, etc. (v. Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1972 [op. cit.]*, p. 34, 43, 50, 56, 58, 172, 175, 183, 187, 219).

[482] *Ibid.*, p. 7 et 193.

[483] Voir *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 41, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 171.

[484] Voir Etats-Unis d'Amérique, Department of State, *Treaties in Force... 1972 (op. cit.)*, p. 364, note 3.

[485] Voir *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 59, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 258 et note 466.

[486] *Ibid.*, p. 85 et 87, par. 373 et 382.

[487] Voir *Annuaire... 1969*, vol. II, p. 38 et 42, doc. A/CN.4/210, par. 52 et 70.

[488] *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 98 et 99, doc. A/CN.4/225, par. 111 et 112.

des accords antérieurs à l'indépendance ont été considérés comme restant en vigueur après l'unification. Dans tous ces cas, il a été admis que les traités, ayant été conclus seulement avec le Tanganyika, continuaient à ne s'appliquer qu'au territoire du Tanganyika et ne s'étendaient pas à Zanzibar. Quant aux traités de commerce, les seuls qui restaient en vigueur à la veille de l'unification étaient les trois nouveaux traités que le Tanganyika, après son accession à l'indépendance, avait conclus avec la Tchécoslovaquie, l'Union soviétique et la Yougoslavie. Là encore, ces traités semblent avoir été considérés comme restant en vigueur *ipso jure* après la constitution de la République-Unie, mais pour ne s'appliquer qu'au territoire du *Tanganyika.* Pour ce qui est des traités d'extradition, le Tanganyika s'est entendu avec certains pays pour que ces traités restent en vigueur provisoirement. Cette entente s'est maintenue, semble-t-il, après l'unification et, dans certains cas, elle a fait l'objet d'accords explicites sous forme d'échanges de notes. Il semble en outre que, dans les cas où le traité avait été applicable à Zanzibar avant son indépendance, on ait accepté que l'accord relatif à son maintien en vigueur soit considéré comme applicable tant à Zanzibar qu'au Tanganyika. Puisqu'il s'agissait de cas d'accord mutuel, les Etats en question étaient évidemment libres d'en décider ainsi. On peut ajouter que, après l'unification, des traités consulaires auparavant applicables au Tanganyika ou à Zanzibar sont aussi restés en vigueur, semble-t-il, entre la République-Unie et les autres Etats parties pour le territoire auquel ils étaient applicables avant la création de l'Etat uni.

24) Les éléments distinctifs de l'unification de l'Egypte et de la Syrie et de celle du Tanganyika et de Zanzibar semblent être les suivants : *a*) le fait qu'avant chaque unification les régions qui devaient composer l'Etat uni étaient internationalement reconnues comme des Etats souverains pleinement indépendants; *b*) le fait que dans chaque cas le processus d'unification était considéré non pas comme la création d'un Etat souverain entièrement nouveau ni comme l'incorporation d'un Etat à un autre, mais comme la fusion de deux Etats souverains existants en un seul Etat; *c*) la reconnaissance explicite, dans chaque cas, du maintien en vigueur des traités conclus avant l'union par chacun des Etats composant l'union à l'égard de leurs territoires respectifs et à l'égard de ces territoires *seulement,* à moins qu'il n'en soit autrement convenu.

25) Deux autres points sont à signaler : premièrement, ni dans l'un ni dans l'autre cas les dispositions constitutionnelles n'ont laissé aux Etats composant l'union, après la formation de l'Etat uni, aucun pouvoir de conclure des traités. Il s'ensuit que le maintien en vigueur, pour chaque territoire, des traités antérieurs à l'union était sans aucun rapport avec la possession, par ces territoires pris individuellement, du pouvoir de conclure des traités après la constitution de l'union. Deuxièmement, dans sa déclaration du 6 mai 1964, la Tanzanie a assorti le maintien en vigueur des traités antérieurement conclus par le Tanganyika et Zanzibar de la réserve suivante : « dans la mesure où leur application est compatible avec la situation constitutionnelle créée par l'Acte d'union ». Cependant, cette réserve n'est conforme à la règle du maintien en vigueur *ipso jure* de traités préexistants que si elle exprime simplement une restriction au maintien en vigueur découlant de l'incompatibilité objective d'un traité avec l'unification de deux Etats en un seul – et tel était apparemment l'intention exprimée par la réserve dans la déclaration de la Tanzanie.

26) Il semble donc se dégager des précédents concernant l'unification de l'Egypte et de la Syrie et celle du Tanganyika et de Zanzibar une règle prescrivant que les traités conclus par les divers Etats composants restent en vigueur *ipso jure* à l'intérieur de leurs limites régionales respectives et sous réserve qu'ils soient compatibles avec la situation résultant de la création de l'Etat unifié. Dans le cas de ces précédents, la continuité des traités était reconnue, encore que la constitution de l'Etat unifié n'ait pas envisagé que les divers Etats composants conservent un droit quelconque de conclure des traités. En d'autres termes, le maintien en vigueur des traités n'était pas considéré comme incompatible avec la création de l'Etat unifié pour l'unique raison que la constitution ne reconnaissait aux Etats composants, après la date de la succession, aucune capacité de conclure des traités. Les précédents relatifs aux Etats fédéraux sont plus anciens et moins uniformes. Toutefois, considérés dans leur ensemble et abstraction faite de contradictions mineures, ils attestent aussi, semble-t-il, une règle prescrivant que les traités conclus par les divers Etats avant l'existence de la fédération restent en vigueur *ipso jure* dans leurs limites respectives. Il est difficile de dire exactement jusqu'à quel point, dans ces cas-là, le principe de continuité est lié au fait que les divers Etats conservent dans une certaine mesure la capacité de conclure des traités ou une personnalité internationale. Cet élément existait dans le cas des fédérations allemande et suisse, et son absence dans le cas des Etat-Unis d'Amérique semble avoir été au moins une des raisons pour lesquelles la continuité a été refusée. Cependant, même dans ces cas-là, dans la mesure où ils ont estimé que le principe de continuité s'appliquait, des auteurs semblent avoir considéré que les traités restaient en vigueur *ipso jure* plutôt que par l'effet d'un quelconque accord.

27) Compte tenu de la pratique mentionnée ci-dessus et de l'opinion de la majorité des auteurs, la Commission a conclu qu'une unification d'Etats devrait être considérée comme entraînant en principe le maintien en vigueur *ipso jure* des traités des Etats en question. La nécessité de préserver la stabilité des relations conventionnelles constitue aussi une indication en faveur de cette solution. En tant qu'Etats souverains, les Etats prédécesseurs ont eu avec d'autres Etats un ensemble de relations conventionnelles, et il ne faut pas qu'ils puissent mettre fin à leur gré à ces traités en s'unissant pour constituer un seul Etat. Cette question est particulièrement importante aujourd'hui compte tenu de la tendance des Etats à se grouper pour constituer de nouvelles formes d'association.

28) En conséquence, la Commission a formulé la règle figurant à l'article 30, comme elle l'avait fait pour l'article correspondant du projet de 1972, sur la base du principe de la continuité *ipso jure,* dûment assorti de réserves correspondant à d'autres éléments que l'on doit prendre aussi en considération : accord des Etats inté-

ressés, compatibilité des traités en vigueur avant l'unification des Etats avec la situation qui résulte de cette dernière, effets du changement sur l'application du traité, et portée territoriale qu'avaient ces traités en vertu de leurs dispositions. La CDI a apporté un certain nombre de modifications de forme au texte correspondant de 1972 pour lui donner plus de clarté et de précision, mais, sur le fond, les règles énoncées dans l'article adopté à la présente session sont les mêmes qu'en 1972. Toutefois, il est un point sur lequel cette clarification touche à une importante question de fond. L'article 14 et le présent article ont été rédigés de manière à bien faire ressortir que, lorsqu'un Etat est incorporé à un autre Etat et cesse ainsi d'exister, le cas ne relève pas de l'article 14, mais du présent article. La Commission a estimé que cette solution s'accordait mieux avec les principes du droit international moderne et que, lorsqu'un Etat s'unit volontairement à un autre Etat existant qui conserve sa personnalité internationale, il vaut mieux prévoir la continuité *ipso jure* des traités qu'appliquer la règle de la variabilité des limites territoriales de l'application des traités.

29) Après nouvel examen, la Commission a décidé de supprimer l'ancien paragraphe 3, qui disposait que les règles énoncées aux paragraphes 1 et 2 de l'article s'appliquaient « aussi en cas d'unification d'un *Etat successeur** avec un autre Etat ». La Commission a noté qu'il s'agissait en fait, dans ce cas, de deux successions d'Etats distinctes et non simultanées, dont chacune devait être traitée séparément, conformément aux règles du présent projet d'article relatives à l'unification d'Etats.

30) Le *paragraphe 1 de l'article 30* dispose donc que, lorsque deux ou plusieurs Etats s'unissent et forment ainsi un Etat successeur, tout traité qui, à la date de la succession d'Etats, est en vigueur à l'égard de l'un quelconque de ces Etats reste en vigueur à l'égard de l'Etat successeur, sauf dans les cas prévus aux alinéas *a* et *b* du même paragraphe. L'*alinéa a* écarte simplement la règle de la continuité *ipso jure* quand l'Etat successeur et l'autre Etat partie ou les autres Etats parties en sont ainsi convenus. L'*alinéa b* exclut ensuite de la règle de la continuité *ipso jure* les cas dans lesquels il ressort du traité ou il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'Etat successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions de son exécution.

31) Le *paragraphe 2* tient compte de l'élément de « portée territoriale » en stipulant qu'un traité qui reste en vigueur conformément au paragraphe 1 *ne s'applique qu'à l'égard de la partie du territoire de l'Etat successeur à l'égard de laquelle ce traité était en vigueur à la date de la succession d'Etats*. Cette règle générale, qui limite la portée territoriale des traités aux parties de territoire auxquelles ils s'appliquaient à la date de la succession d'Etats, admet cependant les trois exceptions énumérées aux alinéas *a, b* et *c* du paragraphe. L'exception prévue à l'*alinéa a* autorise l'Etat successeur à donner unilatéralement notification que le traité s'applique à l'égard de l'ensemble de son territoire. La Commission a estimé que cette exception était justifiable eu égard à la pratique actuelle et au fait qu'elle va dans le sens de l'efficacité des traités multilatéraux. Les *alinéas b* et *c*, relatifs aux traités multilatéraux restreints et aux traités bilatéraux, prévoient que ces traités peuvent aussi s'étendre à l'ensemble du territoire de l'Etat successeur quand les autres Etats parties ou l'autre Etat partie en sont d'accord. Le *paragraphe 3* excepte du droit qu'a l'Etat successeur, en vertu de l'alinéa *a* du paragraphe 2, de faire une notification étendant l'application du traité à l'ensemble de son territoire les cas où une telle application serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

32) L'article 30, comme l'article correspondant de 1972, ne visant que les traités en vigueur à la date de la succession d'Etats, la Commission a décidé d'en modifier le titre, qui se lit désormais : « Effets d'une unification d'Etats à l'égard des traités en vigueur à la date de la succession d'Etats ». En même temps, la CDI a noté que, par suite de cette limitation de la portée de l'article 30, le projet d'articles ne contenait aucune disposition permettant à un Etat successeur formé par unification d'Etats de devenir partie ou Etat contractant à l'égard d'un traité qui n'était pas en vigueur à la date de la succession par des procédures analogues à celles qu'établissent les articles 17 et 18 pour les Etats nouvellement indépendants. Ayant conclu qu'il n'y avait aucune raison valable d'établir une telle différence de traitement entre ces deux catégories d'Etats successeurs — les Etats nouvellement indépendants et les Etats formés par unification d'Etats —, la Commission a décidé d'ajouter au projet deux nouveaux articles, les *articles 31 et 32*, intitulés respectivement « Effets d'une unification d'Etats à l'égard des traités qui ne sont pas en vigueur à la date de la succession d'Etats » et « Effets d'une unification d'Etats à l'égard des traités signés par un Etat prédécesseur sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation ».

33) Les *paragraphes 1 à 4 de l'article 31* sont fondés sur les paragraphes 1 à 4 de l'article 17. Sous certaines conditions semblables à celles qui s'appliquent aux Etats nouvellement indépendants, ils permettent à un Etat successeur formé par unification d'Etats d'établir, par une notification à cet effet, sa qualité de partie ou d'Etat contractant à l'égard d'un traité multilatéral qui n'était pas en vigueur à la date de la succession d'Etats. Le membre de phrase introductif et les *alinéas* a *et* b du *paragraphe* 5 de l'article 31, relatifs à l'élément de « portée territoriale », correspondent aux dispositions du membre de phrase introductif et des alinéas *a* et *b* du paragraphe 2 de l'article 30. Le *paragraphe* 6 de l'article 31, de son côté, correspond à la disposition de l'article 30 concernant l'incompatibilité avec l'objet et le but du traité et le changement radical des conditions d'exécution du traité.

34) Les *paragraphes 1 à 3 de l'article 32* sont fondés sur les paragraphes 1, 3 et 4 de l'article 18. Toutefois, le paragraphe 1 de l'article 32 ne prévoit pas la condition du paragraphe 1 de l'article 18 selon laquelle l'intention de l'Etat prédécesseur doit avoir été, quand il a signé le traité, que celui-ci s'étende au territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, car une telle condition n'est manifestement pas pertinente dans le cas d'une unification d'Etats. En conséquence, la disposition du paragraphe 2

de l'article 18, qui vise exclusivement ce point, ne figure pas non plus dans l'article 32. Les dispositions des *paragraphes 4 et 5* de l'article 32 sont analogues à celles des paragraphes 5 et 6 de l'article 31.

35) Enfin, la Commission a estimé que les règles régissant l'unification d'Etats devraient être les mêmes que l'unification résulte d'un traité ou d'autres instruments. On ne serait guère justifié à se fonder sur cette distinction formelle pour appliquer des règles de succession différentes en matière de traités. Il n'est pas rare qu'un acte constitutif, même s'il n'est pas en forme de traité, incorpore des accords négociés entre les Etats intéressés. Les règles uniformes prévues dans les articles 30, 31 et 32 sont donc destinées à s'appliquer de la même façon aux cas d'unifications d'Etats résultant d'un traité. Elles l'emportent sur les règles du droit général des traités contenues dans l'article 30 de la Convention de Vienne (Application de traités successifs portant sur la même matière), dans la mesure où celles-ci pourraient autrement être applicables.

Article 33[489]. – *Succession d'Etats en cas de séparation de parties d'un Etat*

1. Lorsqu'une partie ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent pour former un ou plusieurs Etats, que l'Etat prédécesseur continue ou non d'exister :

***a*) tout traité en vigueur à la date de la succession d'Etats à l'égard de l'ensemble du territoire de l'Etat prédécesseur reste en vigueur à l'égard de chaque Etat successeur ainsi formé;**

***b*) tout traité en vigueur à la date de la succession d'Etats à l'égard uniquement de la partie du territoire de l'Etat prédécesseur qui est devenue un Etat successeur reste en vigueur à l'égard de cet Etat successeur seul.**

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas

***a*) si les Etats intéressés en conviennent autrement; ou**

***b*) s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'Etat successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.**

3. Nonobstant le paragraphe 1, si une partie du territoire d'un Etat s'en sépare et devient un Etat dans des circonstances qui présentent essentiellement les mêmes caractères que celles qui existent en cas de formation d'un Etat nouvellement indépendant, l'Etat successeur est considéré à tous égards comme un Etat nouvellement indépendant aux fins des présents articles.

Article 34[490]. – *Cas de l'Etat qui subsiste après séparation d'une partie de son territoire*

Lorsque, après séparation de toute partie du territoire d'un Etat, l'Etat prédécesseur continue d'exister, tout traité qui, à la date de la succession d'Etats, était en vigueur à l'égard de l'Etat prédécesseur reste en vigueur à l'égard du reste de son territoire, à moins

***a*) qu'il n'en ait été convenu autrement;**

***b*) qu'il ne soit établi que le traité se rapporte uniquement au territoire qui s'est séparé de l'Etat prédécesseur; ou**

***c*) qu'il ne ressorte du traité ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'Etat prédécesseur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.**

Commentaire

1) Ces articles traitent de questions de succession en matière de traités qui se posent lorsqu'une partie ou des parties du territoire d'un Etat se séparent pour former un ou plusieurs Etats indépendants. Les situations visées par les articles présupposent un Etat prédécesseur et un ou plusieurs Etats successeurs, à savoir le nouvel Etat ou les nouveaux Etats établis dans une partie ou dans des parties de l'ancien territoire de l'Etat prédécesseur. Les articles réglementent les effets d'une telle succession d'Etats sur les traités qui étaient en vigueur à la date de la succession d'Etats à l'égard de la totalité ou d'une partie du territoire de l'Etat prédécesseur du point de vue :

a) de l'Etat successeur ou des Etats successeurs, que l'Etat prédécesseur continue ou non d'exister (art. 33), et

b) de l'Etat prédécesseur, lorsqu'il continue d'exister (art. 34).

Séparation de parties d'un Etat lorsque l'Etat prédécesseur cesse d'exister

2) C'est presque toujours dans des cas d'« unions d'Etats » qu'il y a eu séparation de parties d'un Etat lorsque l'Etat prédécesseur a cessé d'exister. Un des précédents anciens généralement cités à ce propos est celui de la séparation, entre 1829 et 1831, des parties de la Grande-Colombie, qui avait été constituée une dizaine d'années plus tôt par la Nouvelle-Grenade, le Venezuela et le Quito (Equateur). Durant son existence, la Grande-Colombie avait conclu certains traités avec des puissances étrangères, notamment des traités d'amitié, de navigation et de commerce avec les Etats-Unis d'Amérique en 1824 et avec la Grande-Bretagne en 1825. Il semble qu'après la séparation les Etats-Unis et la Nouvelle-Grenade aient estimé que le traité de 1824 restait en vigueur entre ces deux pays. Il semble en outre que la Grande-Bretagne et le Venezuela ainsi que la Grande-Bretagne et l'Equateur – non sans quelque hésitation de la part de la Grande-Bretagne – aient agi sur la base du maintien en vigueur, dans leurs relations mutuelles, du traité de 1825. Il est vrai qu'en donnant leur avis sur la situation à l'égard du Venezuela les juristes britanniques paraissent, à un moment donné, avoir pensé que le maintien en vigueur du traité exigeait confirmation à la fois de la Grande-Bretagne et du Venezuela, mais ils semblent aussi avoir estimé que le Venezuela était en droit de revendiquer le maintien des droits découlant du traité.

[489] Articles 27 et 28 du projet de 1972.

[490] Article 28 du projet de 1972.

3) La séparation de la Norvège et de la Suède en 1905 est un autre des précédents anciens que l'on mentionne habituellement. Durant l'union, ces Etats avaient été reconnus comme possédant des personnalités internationales distinctes, ce qu'illustre le fait que les Etats-Unis d'Amérique avaient conclu des traités d'extradition distincts avec le Gouvernement norvégien et le Gouvernement suédois. Le Roi de Norvège et de Suède avait en outre conclu certains traités au nom de l'union dans son ensemble et d'autres expressément au nom d'un seul de ses composants. Au moment de leur séparation, chaque Etat a adressé des notifications identiques aux puissances étrangères, dans lesquelles il exposait son point de vue sur l'effet de cette séparation. Ces notifications, analogues à certaines notifications plus récentes, informaient d'autres puissances de la position adoptée par les deux Etats au sujet du maintien en vigueur des traités conclus par l'union : les traités expressément conclus pour un des Etats resteraient en vigueur seulement entre cet Etat et les autres Etats parties; ceux qui avaient été conclus pour l'ensemble de l'union resteraient en vigueur pour chacun des Etats, mais seulement par rapport à lui-même.

4) La Grande-Bretagne n'a accepté le maintien en vigueur à l'égard de la Suède des traités conclus par l'union que sous réserve d'un examen ultérieur de la question, et elle a déclaré que la séparation de la Suède conférait indubitablement au Gouvernement de Sa Majesté le droit d'examiner, *de novo,* les engagements conventionnels par lesquels la Grande-Bretagne était liée avec l'union. D'autre part, la France et les Etats-Unis d'Amérique semblent avoir partagé l'avis de la Norvège et de la Suède selon lequel les traités de l'ancienne union restaient en vigueur sur la base énoncée dans leurs notifications.

5) La fin de l'Empire austro-hongrois en 1918 semble avoir constitué un cas de séparation de parties d'une union dans la mesure où elle concernait l'Autriche et la Hongrie et les autres territoires de l'Empire. L'extinction de la monarchie dualiste constitue un précédent assez compliqué du fait qu'elle s'est produite après la guerre de 1914-1918 et que la question du sort des traités conclus par la monarchie dualiste était réglée par les traités de paix. Dans ses relations avec les Etats non parties aux traités de paix, l'Autriche semble avoir adopté une attitude plus réservée au sujet de son obligation d'accepter le maintien en vigueur des traités conclus par la monarchie dualiste. Bien qu'en pratique elle ait accepté le maintien en vigueur des traités conclus par la monarchie dualiste dans ses relations avec certains pays, l'Autriche a persisté dans son point de vue selon lequel elle était un nouvel Etat non lié *ipso jure* par ces traités. La Hongrie, par contre, semble avoir généralement accepté d'être considérée comme restant liée *ipso jure* par les traités de la monarchie dualiste.

6) On retrouve la même différence d'attitude entre l'Autriche et la Hongrie dans les études du Secrétariat sur la succession aux traités bilatéraux. C'est ainsi que, dans le cas d'un traité d'extradition, la Hongrie a adressé, en 1922, l'information ci-après au Gouvernement suédois :

> La Hongrie est, au point de vue du droit constitutionnel hongrois, identique à l'ancien Royaume de Hongrie, lequel au temps du dualisme formait auprès de l'Autriche l'autre partie composante de l'ancienne Monarchie austro-hongroise. Il s'ensuit donc que la dissolution de la monarchie, c'est-à-dire l'extinction de la connexion constitutionnelle entre l'Autriche et la Hongrie, en elle-même *n'a pas modifié la vigueur des traités et conventions qui étaient en vigueur dans le Royaume de Hongrie au temps du dualisme**[491].

L'Autriche, en revanche, paraît avoir subordonné le maintien en vigueur d'un traité d'extradition conclu par la monarchie dualiste avec la Suisse à la conclusion d'un accord avec ce pays[492]. D'une manière analogue, dans le cas de certains traités de commerce, l'étude du Secrétariat signale : « La question de la continuité des traités n'ayant pas fait l'objet de dispositions spécifiques dans les traités de paix, l'Autriche a adopté à cet égard un point de vue négatif et la Hongrie un point de vue positif[493] ». A l'appui de cette observation, on trouve des renvois à la pratique des deux pays dans leurs relations avec les pays scandinaves, les Pays-Bas et la Suisse, qui n'étaient pas parties aux traités de paix. En outre, les attitudes différentes de deux pays se manifestent aussi dans leurs pratiques à l'égard des traités multilatéraux, comme le montre l'étude du Secrétariat sur la succession en ce qui concerne les Conventions de La Haye de 1899 et de 1907 pour le règlement pacifique des conflits internationaux[494].

7) De 1918 à 1944, l'Islande a été associée au Danemark en une union d'Etats dans le cadre de laquelle les traités conclus par le Danemark pour l'union ne devaient pas avoir force obligatoire à l'égard de l'Islande sans son consentement. Au cours de cette union, l'identité distincte de l'Islande a été reconnue sur le plan international et, dans certains cas, des traités ont été conclus séparément avec le Danemark et avec l'Islande. A la date de la séparation, il existait quelques traités antérieurs à l'union qui étaient restés en vigueur pour l'union à l'égard de l'Islande, ainsi que des traités conclus pendant l'union et qui étaient en vigueur à l'égard de l'Islande. Par la suite, l'Islande a considéré, en tant qu'Etat indépendant distinct, que l'une et l'autre catégories de traités de l'union étaient maintenues en vigueur à son égard, et il semble que les autres Etats parties à ces traités aient adopté la même position. C'est ainsi qu'on lit dans l'étude du Secrétariat consacrée aux traités d'extradition :

> Le Ministère des affaires étrangères d'Islande a donc publié une liste de ses traités en vigueur au 31 décembre 1964, qui comprend les traités d'extradition conclus avant 1914 par le Danemark avec l'Allemagne (classée dans la liste sous « République fédérale d'Allemagne »), la Belgique, l'Espagne, les Etats-Unis d'Amérique, la France, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas et le Royaume-Uni (cité aussi sous « Australie », « Canada », « Ceylan », « Inde » et « Nouvelle-Zélande »). Il est également indiqué dans chaque cas que les autres pays énumérés dans la liste considèrent que le traité est en vigueur[495].

Dans l'étude du Secrétariat consacrée aux traités de commerce, on lit aussi que cette liste de l'Islande

---

[491] *Annuaire... 1970,* vol. II, p. 134, doc. A/CN.4/229, par. 115.

[492] *Ibid.*, par. 116.

[493] *Annuaire... 1971,* vol. II (2e partie), p. 179, doc. A/CN.4/243/Add.1, par. 110.

[494] *Annuaire... 1968,* vol. II, p. 28, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 110 à 112.

[495] *Annuaire... 1970,* vol. II, p. 133, doc. A/CN.4/229, par. 111.

[...] comprend les traités et accords commerciaux qui ont été conclus avant 1914 par le Danemark avec la Belgique, le Chili, la France, la Hongrie, l'Italie, le Libéria, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni (également classé sous les rubriques « Afrique du Sud », « Canada », « Ceylan » et « Inde »), la Suède et la Suisse, ainsi que les traités et accords de commerce conclus entre 1918 et 1944 avec l'Autriche, la Bolivie, le Brésil, la Tchécoslovaquie, la Finlande, la Grèce, Haïti, la Pologne, la Roumanie, l'Espagne, l'URSS et les Etats-Unis d'Amérique. Dix-sept des vingt-sept Etats qui figurent sur cette liste ont également confirmé que les traités en question demeuraient en vigueur. Il semble que les autres n'aient pas pris position à ce sujet [496].

En ce qui concerne les traités multilatéraux, il semble que l'Islande ait considéré, après sa séparation, qu'elle était partie à tout traité multilatéral qui lui avait été applicable pendant l'union. Toutefois, on a appliqué strictement la disposition de la constitution de l'union selon laquelle les traités conclus pour l'union ne devaient pas avoir force obligatoire à l'égard de l'Islande sans son consentement : de fait, nombreux ont été les traités multilatéraux conclus par le Danemark pendant l'union auxquels l'Islande n'a pas souscrit, notamment des traités conclus sous les auspices de la SDN. Ainsi s'explique, semble-t-il, que, dans un certain nombre de cas, le Danemark figure aujourd'hui parmi les parties à certains traités de la SDN dans la publication *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire*, tandis que ce n'est pas le cas de l'Islande[497]. En outre, dans quelques cas, le Danemark et l'Islande font l'objet de rubriques distinctes où il est indiqué soit que le Danemark et l'Islande sont tous deux liés par le traité, soit que le Danemark est lié par lui et que l'Islande peut y adhérer[498]. En matière de traités multilatéraux, la pratique ne fait donc que confirmer la personnalité internationale distincte de l'Islande pendant l'union.

8) L'effet de la formation de la République arabe unie sur les traités conclus par la Syrie et l'Egypte antérieurement à l'union a été étudié dans le commentaire de l'article 30. Quelque deux ans et demi après sa formation, l'union a cessé d'exister par suite du retrait de la Syrie. Le Gouvernement syrien a promulgué un décret disposant que tout traité – qu'il soit bilatéral ou multilatéral – conclu durant la période de l'union avec l'Egypte devait être considéré comme étant en vigueur à l'égard de la République arabe syrienne. Il a communiqué le texte de ce décret au Secrétaire général en déclarant qu'en conséquence « les obligations contractées par voie d'accords et de conventions multilatéraux par la République arabe syrienne au cours de la période de l'unité avec l'Egypte demeurent en vigueur en Syrie[499] ». Compte tenu de cette notification, le Secrétaire général a adopté la pratique exposée ci-après :

En conséquence, pour les actes [...] accomplis par l'Egypte ou par la République arabe unie à l'égard de tout instrument conclu sous les auspices de l'Organisation des Nations Unies, la date de l'accomplissement de l'acte est indiquée, dans la liste des Etats, en regard du nom de l'Egypte. La date desdits actes accomplis par la Syrie avant la constitution de la République arabe unie apparaît en regard du nom de la République arabe syrienne, de même que la date de réception des instruments d'adhésion ou de notification d'application à la Province syrienne déposés par la République arabe unie à l'époque où la République arabe syrienne faisait partie de la République arabe unie [500].

En d'autres termes, chaque Etat était mentionné comme restant lié à l'égard de son propre territoire par les traités de la République arabe unie conclus au cours de la période de l'union, de même que par les traités auxquels il était lui-même devenu partie avant l'union et qui étaient restés en vigueur à l'égard de son propre territoire durant l'union.

9) La Syrie a fait une déclaration unilatérale au sujet de l'effet de la séparation sur les traités conclus par l'union durant son existence. En même temps, elle a clairement admis que les traités antérieurs à l'union auxquels l'ancien Etat de Syrie avait été partie auraient automatiquement force obligatoire pour elle, et c'est ce que semble avoir admis aussi le Secrétaire général. L'Egypte, l'autre partenaire de l'union, n'a pas fait de déclaration. Ayant conservé le nom de « République arabe unie » (le changement de nom ultérieur, qui en faisait la République arabe d'Egypte [Egypte], a été notifié au Secrétaire général le 2 septembre 1971), elle semblait considérer qu'en fait la Syrie avait fait sécession et que le maintien de son propre statut en tant que partie aux traités multilatéraux conclus par l'union allait de soi. L'Egypte a manifestement admis aussi que les traités antérieurs à l'union auxquels elle avait été partie continueraient automatiquement d'avoir force obligatoire pour la RAU. Il faut rapprocher cette pratique à l'égard des traités concernant la Syrie et la RAU du traitement de ces pays en tant que membres des organisations internationales[501]. La Syrie, dans un télégramme au Président de l'Assemblée générale, a simplement demandé que l'ONU « prenne note du fait que la République arabe syrienne redevenait Membre de l'Organisation » [502]. Après avoir consulté de nombreuses délégations et s'être assuré qu'aucune objection n'avait été formulée, le Président a autorisé la Syrie à reprendre son siège à l'Assemblée. La Syrie, peut-être à cause de son existence antérieure en tant qu'Etat Membre distinct, se voyait donc accorder un traitement différent de celui du Pakistan en 1947, qui avait été tenu d'accomplir les formalités relatives à l'admission en tant que nouvel Etat. Aucune question n'a jamais été soulevée quant au droit de la République arabe unie de rester membre après l'extinction de l'union. En gros, la même solution a été adoptée dans les autres organisations internationales.

10) Pour le reste, la pratique en matière de traités multilatéraux est conforme à celle qui est suivie par le Secrétaire général, comme le montrent les études du Secrétariat sur la Convention de Berne pour la protection des œuvres

[496] *Annuaire... 1971*, vol. II (2e partie), p. 178, doc. A/CN.4/243/Add.1, par. 109.

[497] Voir p. ex. Protocole relatif aux clauses d'arbitrage (1923) et Convention pour l'exécution des sentences arbitrales étrangères (1927) : Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1972 (op. cit.)*, p. 440 et suiv.

[498] Signatures, ratifications et adhésions concernant les accords et conventions conclus sous les auspices de la Société des Nations. Voir SDN, *Journal officiel, Supplément spécial no 193*, 1944.

[499] Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1972 (op. cit.)*, p. 3, note 4.

[500] *Ibid.*

[501] Voir ci-dessus commentaire de l'article 30.

[502] Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1972 (op. cit.)*, p. 3, note 4.

littéraires et artistiques[503], la Convention pour la protection de la propriété industrielle[504] et les conventions humanitaires de Genève[505]. Cela vaut aussi pour l'attitude adoptée par les Etats-Unis d'Amérique en tant que dépositaires du statut de l'AIEA dans un échange de correspondance avec la Syrie concernant le statut de ce pays en tant que membre de l'Agence. Quant aux traités bilatéraux, les études du Secrétariat sur les accords relatifs aux transports aériens et les traités de commerce confirment que la pratique était similaire[506].

11) On cite parfois à ce propos le cas de la Fédération du Mali. Mais on peut considérer que les faits relatifs à cette fédération extrêmement éphémère sont d'un caractère trop particulier pour constituer un précédent dont on puisse tirer une règle générale. En 1959, les représentants de quatre territoires autonomes de la Communauté française ont adopté le texte d'une constitution pour la « Fédération du Mali », mais deux seulement d'entre eux – Soudan et Sénégal – ont ratifié la constitution. En juin 1960, la France, le Soudan et le Sénégal sont parvenus à un accord sur la question du transfert de compétence de la Communauté à la Fédération et sur l'accession à l'indépendance. Ultérieurement, sept accords de coopération avec la France ont été conclus au nom de la Fédération du Mali. Toutefois, en août, le Sénégal a annulé sa ratification de la constitution, et il a plus tard été reconnu par la France en tant qu'Etat indépendant; en conséquence, la fédération qui venait de naître a été réduite au seul Soudan pratiquement au moment même où elle commençait son existence. Le Sénégal, Etat qui en fait avait fait sécession, a procédé avec la France à un échange de notes à l'occasion duquel il exposait son point de vue, à savoir :

> [...] qu'en vertu des principes du droit international relatif à la succession d'Etats la République du Sénégal [était], pour ce qui la concerne, aux droits et obligations résultant des accords de coopération, en date du 22 juin 1960, entre la République française et la Fédération du Mali, sans préjudice des adaptations qui, d'un commun accord, seraient reconnus nécessaires[507].

Dans sa réponse, le Gouvernement français a déclaré qu'il partageait cette opinion. Le Mali, d'autre part, qui avait contesté la légalité de la séparation du Sénégal de la Fédération et conservé le nom de Mali, a refusé d'accepter de succéder aux obligations découlant des accords de coopération. Ainsi, la succession a été acceptée par l'Etat dont on pouvait s'attendre qu'il la refuserait, et refusée par l'Etat dont on pouvait s'attendre qu'il l'accepterait. Cependant, comme il a été indiqué déjà, il ne semble pas que l'on puisse, dans toutes ces péripéties, trouver les éléments de conclusions utiles quant à la pratique suivie dans le cas de cette fédération.

Séparation de parties d'un Etat lorsque l'Etat prédécesseur continue d'exister

12) Lorsqu'une partie ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent et deviennent elles-mêmes des Etats indépendants et que l'Etat dont elles sont issues (l'Etat prédécesseur) poursuit son existence sans autre changement que la diminution de son territoire, la séparation a pour effet l'apparition d'un Etat nouveau par sécession. Avant la création de l'ONU, les colonies étaient à tous points de vue considérées comme des territoires de la puissance coloniale. En conséquence, certains des précédents plus anciens habituellement cités en ce qui concerne l'application de la règle de la « table rase » dans les cas de sécession concernaient la sécession de colonies – par exemple la sécession des colonies américaines de la Grande-Bretagne et de l'Espagne. Dans ces cas, les nouveaux Etats sont communément considérés comme ayant commencé leur existence affranchis de toute obligation à l'égard des traités conclus par l'Etat dont ils sont issus. Parmi les autres précédents anciens, il y a aussi celui de la sécession de la Belgique, qui s'est séparée des Pays-Bas en 1830. Il semble généralement admis que, en matière de traités, la Belgique a été considérée comme ayant fait table rase, à l'exception des traités de caractère local ou dispositif. En général, les traités conclus avant 1830 sont donc restés en vigueur pour les Pays-Bas, tandis que la Belgique en a conclu de nouveaux ou a officiellement déclaré maintenir en vigueur les anciens traités avec un certain nombre d'Etats.

13) Lorsque Cuba s'est séparée de l'Espagne par sécession en 1898, les traités conclus par l'Espagne n'ont pas été considérés comme ayant force obligatoire pour Cuba après l'indépendance. D'une manière analogue, lorsque Panama s'est séparé de la Colombie par sécession en 1903, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique ont considéré Panama comme ayant fait table rase quant aux traités conclus par la Colombie. Panama a lui-même adopté une position identique, sans toutefois parvenir à convaincre la France, apparemment, qu'il n'était pas lié par les traités franco-colombiens. La Colombie, pour sa part, a poursuivi son existence en tant qu'Etat après la séparation de Panama, et la position selon laquelle elle restait liée par les traités conclus avant la séparation n'a jamais été contestée. De même, lorsque la Finlande s'est séparée de la Russie après la première guerre mondiale, la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique ont estimé que les traités russes antérieurement en vigueur à l'égard de la Finlande ne lieraient plus cette dernière après l'indépendance. A ce propos, il convient de mentionner une déclaration du Royaume-Uni citée plus haut, où il est fermement déclaré par cet Etat que le principe de la table rase s'applique à la Finlande exception faite des obligations conventionnelles « qui ont le caractère de servitudes »[508].

14) On a déjà parlé de la fin de l'Empire austro-hongrois dans la mesure où elle concernait la monarchie dualiste elle-même[509]. Dans la mesure où elle concernait les autres

[503] Voir *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 18, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 50 et 51.

[504] *Ibid.*, p. 67 et 68, par. 296 et 297.

[505] *Ibid.*, p. 49, par. 211.

[506] Voir *Annuaire... 1971*, vol. II (2e partie), p. 148 à 152, doc. A/CN.4/243, par. 152 à 175; et *ibid.*, p. 187 et 188, doc. A/CN.4/243/Add.1, par. 161 à 166.

[507] *Ibid.*, p. 152, doc. A/CN.4/243, par. 176.

[508] Voir ci-dessus art. 15, par. 3 du commentaire.

[509] Voir ci-dessus par. 5.

territoires de l'Empire, ces autres territoires, dont le cas paraît relever de la sécession, étaient la Tchécoslovaquie et la Pologne[510]. Dans les traités de paix, il était demandé à ces deux Etats, comme condition de leur reconnaissance, de s'engager à adhérer à certains traités multilatéraux. Mais en dehors de ces engagements spéciaux ils étaient tous deux considérés comme des Etats nouvellement indépendants ayant fait table rase en ce qui concerne les traités de l'ancien Empire austro-hongrois.

15) Un autre précédent datant d'avant la création de l'ONU est celui de la sécession de l'Etat libre d'Irlande, qui s'est séparé du Royaume-Uni en 1922. Dans ce cas, l'interprétation de la pratique est rendue légèrement plus difficile par le fait que, durant un certain temps après sa sécession, l'Etat libre d'Irlande est resté au sein du Commonwealth britannique en tant que « dominion ». Dans ces conditions, le Gouvernement du Royaume-Uni a adopté le point de vue que l'Etat libre d'Irlande n'avait pas fait sécession et que, comme dans le cas de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et du Canada, les traités britanniques antérieurement applicables à l'Etat libre d'Irlande conservaient force obligatoire pour le nouveau dominion. L'Etat libre d'Irlande, en revanche, s'est considéré comme ayant fait sécession et comme constituant un Etat nouvellement indépendant aux fins de la succession en matière de traités. En 1933, le Premier Ministre (M. De Valera) a fait devant le Parlement irlandais la déclaration suivante concernant l'attitude de l'Etat libre d'Irlande à l'égard des traités du Royaume-Uni :

> Il incombe au nouvel Etat de faire savoir s'il accepte ou non les obligations découlant de chacun des traités conclus par l'ancien Etat, soit par une déclaration formelle, soit par l'attitude qu'il adopte, en tenant compte des considérations d'ordre politique qui s'imposent. Notre pratique a été d'accepter la situation créée par les conventions et traités commerciaux et administratifs conclus par l'ancien Royaume-Uni, jusqu'à ce que les différents traités et conventions viennent à expiration ou soient amendés. Nous avons alors saisi l'occasion, le cas échéant, de conclure des engagements séparés avec les Etats intéressés[511].

Le Gouvernement irlandais, comme le montre la pratique qu'il a suivie, n'a pas soutenu qu'un nouvel Etat avait le droit de déterminer *unilatéralement* s'il acceptait ou rejetait les traités conclus par son prédécesseur. Ainsi donc, en 1933, le Premier Ministre de l'Irlande attribuait à un Etat ayant fait sécession une position qui n'est pas très dissemblable de celle que l'on trouve dans la pratique de l'après-guerre en ce qui concerne les Etats nouvellement indépendants.

16) Dans le cas des traités multilatéraux, il semble que l'Etat libre d'Irlande ait, en général, établi sa qualité de partie par adhésion et non par succession, encore que, dans le cas de la Convention de Genève de 1906 sur la Croix-Rouge, l'Etat libre d'Irlande semble bien avoir reconnu sa qualité de partie sur la base de la ratification de la convention par le Royaume-Uni le 16 avril 1907[512]. Toutefois, dans le cas de l'Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques, il a *adhéré* à la Convention de Berne, tout en ayant recours aux services diplomatiques du Royaume-Uni pour faire la notification[513]. En sa qualité de dépositaire, le Gouvernement suisse a alors fait connaître cette adhésion aux pays de l'Union, en ajoutant que le Bureau international de l'Union considérait que le fait de l'adhésion de l'Etat libre d'Irlande à la convention « prouvait bien qu'il s'était détaché de l'Union lors de sa constitution en territoire indépendant ». En d'autres termes, le Bureau a reconnu que l'Etat libre avait agi sur la base du principe de la « table rase » et qu'il n'avait pas « succédé » à la Convention de Berne. En outre, dans *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire*, la République d'Irlande figure comme partie aux deux conventions ratifiées par la Grande-Bretagne avant l'accession à l'indépendance de la République d'Irlande et, dans les deux cas la République est devenue partie par adhésion[514].

17) Depuis la création de l'ONU, les cas de séparation aboutissant à la création d'un Etat nouvellement indépendant qui ne soient pas des cas de transformation d'un territoire dépendant en Etat souverain ont été relativement peu nombreux. Le premier de ces cas a été celui, un peu spécial, du Pakistan, qui, aux fins de l'admission dans les organisations internationales et de la participation aux traités multilatéraux, a été en général considéré comme n'étant ni tenu de maintenir en vigueur les traités conclus avant l'indépendance, ni habilité *ipso jure* à le faire[515]. Cela est en grande partie vrai aussi en ce qui concerne les traités bilatéraux[516], bien qu'il semble que, dans certains cas, sur la base des accords de dévolution compris dans l'*Indian Independence (International Arrangements) Order, 1947*, il ait été présumé que le Pakistan devait être considéré comme partie au traité en cause. Le cas du Pakistan présente donc des analogies avec celui de l'Etat libre d'Irlande, et, comme on l'a déjà indiqué dans le commentaire de l'article 15, il semble être une application du principe de la table rase, selon lequel, en cas de séparation, l'Etat qui s'est séparé n'est nullement *obligé* d'accepter le maintien en vigueur des traités conclus par son prédécesseur. A tous égards, l'accession du Pakistan à l'indé-

[510] La Pologne a été formée à partir de territoires qui étaient précédemment placés sous la souveraineté de trois Etats différents : l'Empire austro-hongrois, la Russie et l'Allemagne.

[511] *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 117, doc. A/CN.4/229, par. 15.

[512] Voir *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 38 et 39, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 154 à 158.

[513] *Ibid.*, p. 13, par. 25.

[514] Il s'agit de la Convention internationale relative à la répression de la traite des blanches (1910) et de l'Arrangement relatif à la répression de la circulation des publications obscènes (1910) : Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1972 (op. cit.)*, p. 176 et 189.

[515] Voir ci-dessus art. 15, par. 4 et 5 du commentaire. Voir aussi *Annuaire... 1968*, vol. II, p. 16, 29 et 40, doc. A/CN.4/200/Rev.2 et 200/Add.1 et 2, par. 38, 115 à 117, et 166 et 167; *Annuaire... 1969*, vol. II, p. 37 et 38, doc. A/CN.4/210, par. 49; et *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 79 et 80, doc. A/CN.4/225, par. 24 à 33.

[516] *Ibid.*, p. 119 et 120, doc. A/CN.4/229, par. 28 à 34. Voir aussi *Annuaire... 1971*, vol. II (2e partie), p. 126 et 127, doc. A/CN.4/243, par. 11 à 19, et *ibid.*, p. 161 à 163, doc. A/CN.4/243/Add.1, par. 30 à 36; et Nations Unies, *Documentation concernant la succession d'Etats (op. cit.)*, p. 1 à 8, 137 et 138, 190 et 191, et 225.

pendance peut être considérée comme étant, dans son essence, un cas de formation d'un Etat nouvellement indépendant.

18) L'adhésion de Singapour à la Fédération de Malaisie en 1963 a été mentionnée plus haut[517]. En 1965, à la suite d'un accord, Singapour s'est séparée de la Malaisie pour devenir un Etat indépendant. De fait, l'accord conclu entre la Malaisie et Singapour prévoyait que tout traité en vigueur entre la Malaisie et d'autres Etats à la date de l'indépendance de Singapour serait, pour autant qu'il s'appliquait à Singapour, considéré comme un traité conclu entre ce dernier Etat et l'autre ou les autres Etats intéressés. Malgré cet « accord de dévolution », Singapour a ultérieurement adopté une attitude semblable à celle d'autres Etats nouvellement indépendants. Tout en se montrant disposée à maintenir en vigueur les traités conclus par la Fédération, Singapour considérait que le maintien en vigueur relevait du consentement mutuel. Même si, dans un ou deux cas, d'autres Etats soutenaient que Singapour était tenue d'accepter le maintien en vigueur d'un traité, cette affirmation était rejetée par Singapour[518]. D'une manière analogue, comme le montrent les inscriptions qui figurent dans les rubriques de *Traités multilatéraux pour lesquels le Secrétaire général exerce les fonctions de dépositaire*[519], Singapour a notifié sa succession aux traités multilatéraux ou ne l'a pas fait, selon ce qui lui paraissait indiqué, de la même manière que d'autres Etats nouvellement indépendants.

Réexamen à la vingt-sixième session

19) Les principales dispositions du texte de 1972 des articles 33 et 34 peuvent être résumées comme suit. L'article 27 du projet de 1972 était intitulé « Dissolution d'un Etat ». Il était fondé sur l'hypothèse où les parties d'un Etat deviennent des Etats distincts et où l'Etat originaire cesse d'exister. Le paragraphe 1 de l'article était divisé en trois alinéas énonçant les règles suivantes, qui, par hypothèse, ne concernaient que les Etats successeurs, c'est-à-dire les parties qui étaient devenues des Etats distincts. Selon l'alinéa *a*, tout traité conclu par l'Etat prédécesseur à l'égard de l'ensemble de son territoire restait en vigueur à l'égard de chacun des Etats successeurs issus de la dissolution. Selon l'alinéa *b*, tout traité conclu par l'Etat prédécesseur à l'égard d'une partie déterminée seulement de son territoire devenue un Etat distinct restait en vigueur à l'égard de ce seul Etat. L'alinéa *c* visait le cas de la dissolution d'un Etat qui avait été antérieurement constitué par l'unification de deux ou plusieurs Etats. Le paragraphe 2 de l'article 27 du projet de 1972 contenait deux exceptions aux règles formulées au paragraphe 1. Ces exceptions étaient énoncées aux alinéas *a* et *b*.

20) L'article 28 du projet de 1972 était intitulé « Séparation d'une partie d'un Etat ». Il était fondé sur l'hypothèse où la partie qui s'est séparée devient un Etat distinct mais où, à la différence du cas visé à l'article 27 du même projet, l'Etat prédécesseur continue d'exister. L'article 28 énonçait deux règles concernant tant la position, au regard des traités, de l'Etat originaire que celle du nouvel Etat né de la sécession. La première règle, énoncée dans la partie liminaire du paragraphe 1, concernait l'Etat prédécesseur. Elle prévoyait que tout traité qui était en vigueur à l'égard de cet Etat continuait d'avoir force obligatoire pour lui à l'égard du reste de son territoire. Des exceptions à cette règle figuraient aux alinéas *a* et *b* du paragraphe 1. La deuxième règle, énoncée au paragraphe 2, concernait l'Etat successeur. Elle prévoyait que cet Etat devait être considéré comme ayant la même position qu'un Etat nouvellement indépendant en ce qui concerne tout traité qui, à la date de la séparation, était en vigueur à l'égard du territoire relevant désormais de sa souveraineté.

21) A sa vingt-sixième session, la Commission a réexaminé les articles compte tenu des observations des gouvernements. Deux questions fondamentales se sont dégagées de ces observations, notamment en ce qui concerne l'article 27 du projet de 1972. Premièrement, existait-il une différence suffisante entre la « dissolution d'un Etat » (ancien article 27) et la « séparation d'une partie d'un Etat » (ancien article 28) pour que l'on puisse considérer la première comme constituant une catégorie à part? S'il n'existait aucune différence significative entre les deux catégories, fallait-il leur consacrer un article à chacune? Deuxièmement, si la « dissolution d'un Etat » devait être considérée comme une catégorie à part, convenait-il de fonder l'article sur le principe de la continuité *ipso jure*, le principe du consentement, ou celui de la « table rase »? Quand bien même il existerait une distinction réelle entre les deux catégories, en résulterait-il automatiquement qu'une solution différente doive être adoptée pour chacune d'elles?

22) Comme il ressort du commentaire de l'article 27 figurant dans le projet de 1972, presque toute la pratique relative à la désintégration d'un Etat résultant de son extinction concernait la « dissolution » de ce qui était considéré traditionnellement comme une union d'Etats, ce qui impliquait que les parties constitutives de l'union conservent un élément d'identité personnelle pendant l'existence de l'union. Cette notion est à l'origine de la distinction faite entre la dissolution et la séparation d'une partie d'un Etat. Toutefois, la Commission n'a, en 1972, retenu la notion d'« union d'Etats » ni pour l'article 26 ni pour l'article 27. Au contraire, tant pour l'article 27 que pour l'article 26 du projet de 1972, la notion de « l'Etat » a été adoptée comme point de départ. Il en découle qu'aux fins tant de l'article 27 que de l'article 26 du projet de 1972 la structure interne de l'Etat a été considérée comme sans importance : cela est dit très clairement dans le texte de 1972[520]. Avec ce point de départ, la question se pose de savoir si, dans le droit international moderne, il existe une différence significative entre un Etat qui est dissous en plusieurs parties et un Etat dont une partie du territoire fait sécession. On peut dire que, dans les deux cas, l'Etat se divise en parties.

[517] Voir ci-dessus art. 29, par. 5 et 6 du commentaire.

[518] Voir ci-dessus note 402. Voir aussi *Annuaire... 1970*, vol. II, p. 128 et 129, doc. A/CN.4/229, par. 89.

[519] Nations Unies, *Traités multilatéraux... 1972 (op. cit.)*.

[520] Voir *Annuaire... 1972*, vol. II, p. 320, doc. A/8710/Rev.1, chap. II, C, art. 27, par. 12 du commentaire.

23) D'un point de vue purement théorique, il peut y avoir une différence entre la dissolution et la séparation d'une partie d'un Etat. Dans le premier cas, l'Etat prédécesseur disparaît; dans le second, il continue d'exister après la séparation. Cette distinction théorique pourrait avoir des conséquences pour la succession en matière de traités, mais il ne s'ensuit pas nécessairement que les effets de la succession d'Etats dans les deux catégories de cas doivent être différents pour les parties qui deviennent de nouveaux Etats. En d'autres termes, il est possible de traiter les nouveaux Etats issus de la dissolution d'un ancien Etat comme des parties qui s'en seraient séparées.

24) Qu'il y ait ou non une différence théorique entre les deux catégories de cas, la question demeure de savoir si c'est le principe de la continuité ou celui de la « table rase » qui doit leur être appliqué.

25) En ce qui concerne la « dissolution », la CDI avait déjà reconnu, en 1972, que les juristes ont eu traditionnellement tendance à mettre l'accent sur la possession par les territoires composants de l'Etat d'un certain degré de personnalité internationale distincte pendant la durée de l'union en tant qu'élément permettant de déterminer si les traités d'un Etat dissous continuent d'avoir force obligatoire pour les Etats issus de la dissolution. Toutefois, ayant étudié la pratique moderne, la Commission en a conclu que, étant donné la diversité quasi illimitée des rapports constitués et des genres d'« union », il ne convenait pas de faire de cet élément le critère fondamental pour déterminer si les traités restent en vigueur lors de la dissolution d'un Etat. Elle a estimé qu'aujourd'hui tous les cas de dissolution d'un Etat ayant pour effet de donner naissance à de nouveaux Etats distincts doivent être mis sur le même pied aux fins du maintien en vigueur des traités. La CDI a conclu que, bien que l'on puisse relever quelques divergences dans la pratique des Etats, cette pratique était assez uniforme pour justifier la formulation d'une règle qui disposerait, avec les réserves nécessaires, que les traités en vigueur à la date de la dissolution devraient rester en vigueur *ipso jure* à l'égard de chacun des Etats issus de la dissolution. Le fait que la situation peut être considérée comme un cas de « séparation d'une ou de plusieurs parties d'un Etat » plutôt que comme un cas de « dissolution » ne porte pas atteinte à cette conclusion fondamentale.

26) Dans les cas de sécession, à de rares exceptions près, la pratique antérieure à la création de l'ONU corrobore nettement le principe de la « table rase » sous la forme indiquée dans l'article 15 du projet, à savoir que, en tant qu'Etat nouvellement indépendant, un Etat qui fait sécession n'est pas tenu de maintenir en vigueur les traités conclus par son prédécesseur ni d'y devenir partie. Avant l'époque de l'ONU, la pratique des dépositaires touchant les cas de succession d'Etats était bien moins importante qu'elle ne l'est devenue au cours des vingt-cinq dernières années, par suite du très grand nombre de cas de succession d'Etats devant lesquels se sont trouvés les dépositaires. Il n'est donc pas surprenant que la pratique antérieure en ce qui concerne les Etats ayant fait sécession ne manifeste pas clairement la notion de notification de succession aux traités multilatéraux, devenue aujourd'hui familière. Toutefois, à cette exception près, il semble qu'à l'époque de la SDN la position d'un Etat ayant fait sécession à l'égard des traités conclus par son prédécesseur ait été à peu près la même que, dans la pratique moderne, celle d'un Etat qui avait antérieurement le statut de colonie, de territoire sous tutelle ou d'Etat protégé et qui accède à l'indépendance.

27) Ce que l'on sait de la pratique postérieure à la création de l'ONU semble indiquer que, dans certaines circonstances tout au moins, le territoire séparé qui devient un Etat souverain peut être considéré comme un Etat nouvellement indépendant, auquel devraient s'appliquer, en principe, les règles du projet relatives aux Etats nouvellement indépendants. Ainsi, la séparation du Pakistan oriental et du Pakistan occidental de l'Inde a été considérée comme analogue à une sécession aboutissant à la naissance de l'Etat du Pakistan. De même, à supposer qu'il soit possible de prendre pour critère la décision de l'OMS d'admettre le Bangladesh comme nouveau membre en même temps qu'elle acceptait que le Pakistan occidental conserve la personnalité du Pakistan et son statut de membre, la scission virtuelle d'un Etat en deux autres ne suffit pas à entraîner la disparition de l'Etat originaire.

28) La position fondamentale de l'Etat qui continue d'exister est suffisamment claire, puisqu'il demeure nécessairement partie, en principe, aux traités qu'il a conclus. Le problème principal consiste donc à formuler les critères qui détermineront l'effet de la séparation d'une partie de son territoire sur sa participation à ces traités. Le champ d'application territorial d'un traité particulier, son objet et son but et le changement de situation résultant de la séparation sont les éléments dont il faut tenir compte.

29) Compte tenu de ce qui précède, la Commission a décidé, en ce qui concerne la seconde règle énoncée à l'article 28 du projet de 1972, que le champ d'application de cette règle devait être limité aux cas où la séparation se produit dans des circonstances qui sont essentiellement de même nature que celles qui existent en cas de formation d'un Etat nouvellement indépendant. En outre, en ce qui concerne les dispositions de l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 27 du projet de 1972, la CDI a noté qu'elles envisageaient le cas de la dissolution d'un Etat antérieurement constitué par l'unification de deux ou plusieurs Etats et qu'elles visaient, par conséquent, deux successions d'Etats distinctes et non simultanées, dont chacune devait être considérée séparément. En conséquence, et conformément à une décision qu'elle avait prise dans une situation analogue qui s'était présentée à propos de l'article 30, la Commission a décidé de supprimer, dans le texte définitif, les dispositions de l'alinéa *c* du paragraphe 1 de l'article 27 du projet de 1972.

30) Après avoir pris les deux décisions mentionnées au paragraphe précédent, la CDI s'est efforcée de présenter les dispositions des articles 27 et 28 du projet de 1972 de manière plus claire et plus systématique. Elle est arrivée à la conclusion qu'il fallait en modifier l'ordonnance de manière que l'un des deux articles contienne les dispositions concernant l'Etat successeur, et l'autre les dispositions concernant l'Etat prédécesseur.

31) L'*article 33* est intitulé « Succession d'Etats en cas de séparation de parties d'un Etat ». Comme le membre de phrase liminaire l'indique expressément, l'article traite du cas où une partie ou des parties du territoire d'un Etat s'en séparent pour former un ou plusieurs Etats, *que l'Etat prédécesseur continue ou non d'exister*, c'est-à-dire qu'il soit ou non dissous, pour reprendre la terminologie du projet de 1972. L'article traite donc de la situation visée par l'ancien article 27 et de la situation visée par l'ancien article 28, mais il traite de ces deux situations exclusivement du point de vue de l'Etat successeur. Les *alinéas* a *et* b *du paragraphe 1* reproduisent, avec quelques changements d'ordre rédactionnel, les règles énoncées dans les alinéas correspondants de l'ancien article 27. Le *paragraphe 2* reproduit, avec également quelques changements d'ordre rédactionnel, les exceptions à ces règles qui étaient prévues au paragraphe 2 de l'ancien article 27.

32) Le *paragraphe 3* prévoit une nouvelle exception au paragraphe 1. Cette exception concerne le cas où l'Etat successeur se sépare de l'Etat prédécesseur dans des circonstances qui présentent essentiellement les mêmes caractères que celles qui existent en cas de formation d'un Etat nouvellement indépendant. Il est inspiré du paragraphe 2 de l'ancien article 28, avec la limitation du champ d'application déjà mentionnée[521]. Par opposition aux cas visés au paragraphe 1, où l'Etat prédécesseur peut ou non survivre à la succession d'Etats, dans les cas visés au paragraphe 3 l'Etat prédécesseur continuerait toujours à exister. Cela est implicite dans l'idée de « dépendance », qui détermine le sens de l'expression « Etat nouvellement indépendant », telle qu'elle est définie à l'alinéa *f* du paragraphe 1 de l'article 2.

33) Le nouveau texte de l'*article 34* est intitulé « Cas de l'Etat qui subsiste après séparation d'une partie de son territoire ». Comme l'indique expressément le membre de phrase d'introduction, le nouveau texte vise – comme l'ancien article 28 – le cas où, après séparation de toute partie du territoire d'un Etat, l'Etat prédécesseur continue d'exister, mais il traite ce cas du point de vue de l'Etat prédécesseur exclusivement. La partie liminaire du nouveau texte de l'article reproduit, avec plusieurs modifications d'ordre rédactionnel, la règle figurant dans la partie liminaire du paragraphe 1 du texte de 1972 de l'article. Les alinéas de l'article désignés par les lettres *a*, *b* et *c* énoncent trois exceptions à cette règle. L'*alinéa a* correspond à l'alinéa *a* du paragraphe 1 du texte de 1972. L'*alinéa b* correspond au premier membre de phrase de l'alinéa *b* du paragraphe 1 du texte de 1972 et l'*alinéa c* au deuxième membre de phrase de cet alinéa.

Article 35[522]. – ***Participation à des traités qui ne sont pas en vigueur à la date de succession d'Etats, en cas de séparation de parties d'un Etat***

1. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, un Etat successeur relevant du paragraphe 1 de l'article 33 peut, par une notification à cet effet, établir sa qualité d'Etat contractant à l'égard d'un traité multilatéral qui n'est pas en vigueur si, à la date de la succession d'Etats, l'Etat prédécesseur était un Etat contractant à l'égard du traité en ce qui concerne le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

2. Sous réserve des paragraphes 3 et 4, un Etat successeur relevant du paragraphe 1 de l'article 33 peut, par une notification à cet effet, établir sa qualité de partie à un traité multilatéral qui entre en vigueur après la date de la succession d'Etats si, à cette date, l'Etat prédécesseur était un Etat contractant à l'égard du traité en ce qui concerne le territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

3. Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'Etat successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

4. Si le traité appartient à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 16, l'Etat successeur ne peut établir, à l'égard du traité, sa qualité de partie ou d'Etat contractant qu'avec le consentement de toutes les parties ou de tous les Etats contractants.

Article 36[523]. – ***Participation à des traités signés par l'Etat prédécesseur sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, en cas de séparation de parties d'un Etat***

1. Sous réserve des paragraphes 2 et 3, si, avant la date de la succession d'Etats, l'Etat prédécesseur a signé un traité multilatéral sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation et si, au cas où il aurait été en vigueur à cette date, le traité se serait appliqué à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats, un Etat successeur relevant du paragraphe 1 de l'article 33 peut ratifier, accepter ou approuver le traité comme s'il avait signé ce traité, et peut devenir ainsi, à l'égard du traité, partie ou Etat contractant.

2. Le paragraphe 1 ne s'applique pas s'il ressort du traité ou s'il est par ailleurs établi que l'application du traité à l'égard de l'Etat successeur serait incompatible avec l'objet et le but du traité ou changerait radicalement les conditions d'exécution du traité.

3. Si le traité appartient à la catégorie visée au paragraphe 3 de l'article 16, l'Etat successeur ne peut devenir, à l'égard du traité, partie ou Etat contractant qu'avec le consentement de toutes les parties ou de tous les Etats contractants.

Commentaire

1) L'article 33, tout comme le texte qui y correspondait dans le projet de 1972, vise exclusivement les traités qui étaient en vigueur à la date de la succession d'Etats. En conséquence, l'Etat successeur, en cas de séparation de parties d'un Etat, ne pourrait pas succéder à un traité qui n'était pas en vigueur à cette date par des procédures

[521] Voir ci-dessus par. 29.

[522] Article nouveau.

[523] Article nouveau.

analogues à celles que prévoient les articles 17 et 18 pour les Etats nouvellement indépendants, procédures que la Commission a étendues, dans les articles 31 et 32, aux Etats successeurs formés par une unification d'Etats.

2) A sa vingt-sixième session, la Commission est arrivée à la conclusion que rien ne justifiait une telle différence de traitement entre deux catégories d'Etats successeurs, à savoir les Etats nouvellement indépendants et les Etats formés par une unification d'Etats, d'une part, et, d'autre part, les Etats successeurs en cas de séparation de parties d'un Etat. C'est pourquoi elle a rédigé deux nouveaux articles, qui portent les numéros 35 et 36. L'*article 35* adapte les dispositions de l'article 17 au cas d'un Etat successeur relevant du paragraphe 1 de l'article 33, c'est-à-dire d'un Etat successeur issu de la séparation d'une partie d'un Etat. De même, l'*article 36* adapte les dispositions de l'article 18 au cas de cet Etat successeur.

Article 37[524]. – *Notifications*

1. Une notification en vertu des articles 30, 31 ou 35 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 représentant 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

***a*) est transmise par l'Etat successeur au dépositaire ou, s'il n'y a pas de dépositaire, aux parties ou aux Etats contractants;**

***b*) est considérée comme ayant été faite par l'Etat successeur à la date à laquelle elle aura été reçue par le dépositaire ou, s'il n'y a pas de dépositaire, à la date à laquelle elle aura été reçue par toutes les parties ou, selon le cas, par tous les Etats contractants.**

4. Le paragraphe 3 n'affecte aucune des obligations que le dépositaire peut avoir, conformément au traité ou autrement, d'informer les parties ou les Etats contractants de la notification ou de toute communication y relative faite par l'Etat successeur.

5. Sous réserve des dispositions du traité, la notification ou la communication n'est considérée comme ayant été reçue par l'Etat auquel elle est destinée qu'à partir du moment où cet Etat en a été informé par le dépositaire.

Commentaire

1) A des fins qui sont, en un sens, comparables à celles auxquelles un Etat nouvellement indépendant peut faire une *notification de succession* conformément aux articles de la troisième partie du projet, certains articles de la quatrième partie prévoient qu'un Etat successeur peut faire une *notification*. Ce sont les articles 30, 31 et 35. Mais c'est le terme « notification » que l'on a utilisé dans ces articles pour bien distinguer le cas des Etats nouvellement indépendants, couvert par la troisième partie, de celui des autres Etats successeurs, qui relève de la quatrième partie. La Commission a néanmoins estimé qu'il conviendrait d'adapter les dispositions de l'article 21 aux fins des notifications faites en vertu des articles de la quatrième partie.

2) En conséquence, les *paragraphes 1 et 2* de l'article 37 disposent qu'une notification en vertu des articles 30, 31 ou 35 doit être faite par écrit et que, si elle n'est pas signée par le chef de l'Etat, le chef du gouvernement ou le ministre des affaires étrangères, le représentant de l'Etat qui fait la communication peut être invité à produire ses pleins pouvoirs.

3) L'*alinéa a du paragraphe 3* de l'article prévoit, comme l'alinéa *a* de l'article 78 de la Convention de Vienne, que, à moins que le traité n'en dispose autrement, la notification est transmise par l'Etat successeur au dépositaire ou, s'il n'y a pas de dépositaire, aux parties ou aux Etats contractants.

4) L'*alinéa* b *du paragraphe 3* énonce la règle selon laquelle, à moins que le traité n'en dispose autrement, la notification est *considérée comme ayant été faite* par l'Etat successeur à la date à laquelle elle aura été reçue par le *dépositaire* ou, s'il n'y a pas de dépositaire, à la date à laquelle elle aura été *reçue* par *toutes* les *parties* ou, selon le cas, par *tous* les *Etats contractants*. En conséquence, s'il y a un dépositaire, la notification de l'Etat successeur sera considérée, par analogie avec les alinéas *b* et *c* de l'article 16 de la Convention de Vienne, comme ayant été faite à la date à laquelle elle aura été reçue par le dépositaire, et c'est à compter de cette date que le lien juridique est établi entre l'Etat successeur qui notifie et tout autre partie ou Etat contractant. S'il n'y a pas de dépositaire, la notification sera considérée, par analogie avec l'alinéa *c* de l'article 16 et l'alinéa *b* de l'article 78 de la Convention de Vienne, comme ayant été faite à la date à laquelle elle aura été reçue par toutes les parties ou, selon le cas, par tous les Etats contractants, et c'est à compter de cette date que le lien juridique est établi entre l'Etat successeur qui notifie et tout autre partie ou Etat contractant.

5) Le *paragraphe 4* de l'article prévoit ensuite que la règle énoncée dans le paragraphe 3 n'affecte aucune des obligations que le dépositaire peut avoir, conformément au traité ou autrement[525], d'informer les parties ou les Etats contractants de la notification ou de toute communication y relative faite par l'Etat successeur.

6) Le *paragraphe 5* dispose que, sous réserve des dispositions du traité, la notification ou la communication n'est considérée *comme ayant été reçue* par l'Etat auquel elle est destinée qu'à partir du moment ou cet Etat en a été informé par le dépositaire. Ce paragraphe concerne la transmission de l'information par le dépositaire, et ne porte pas atteinte à l'application du paragraphe 3, qui détermine la date à laquelle la notification a été faite.

[524] Article nouveau.

[525] P. ex. en vertu de l'article 77 de la Convention de Vienne.

CINQUIÈME PARTIE

DISPOSITIONS DIVERSES

Article 38 [526]. – *Cas de responsabilité d'un Etat ou d'ouverture d'hostilités*

Les dispositions des présents articles ne préjugent aucune question qui pourrait se poser à propos des effets d'une succession d'Etats à l'égard d'un traité en raison de la responsabilité internationale d'un Etat ou de l'ouverture d'hostilités entre Etats.

Article 39 [527]. – *Cas d'occupation militaire*

Les dispositions des présents articles ne préjugent aucune question qui pourrait se poser à propos d'un traité du fait de l'occupation militaire d'un territoire.

Commentaire

1) Dans le projet de 1972, les dispositions des articles 38 et 39 formaient un seul article – l'article 31 –, qui excluait du champ d'application du projet d'articles trois matières précises, à savoir toute « question qui pourrait se poser à propos d'un traité du fait de l'occupation militaire d'un territoire ou en raison de la responsabilité internationale d'un Etat ou de l'ouverture d'hostilités entre Etats ». Toutefois, les raisons justifiant l'exclusion de la première matière – questions qui se posent du fait de l'occupation militaire d'un territoire – étaient différentes de celles qui justifiaient l'exclusion des deux autres.

2) L'occupation militaire d'un territoire ne constitue pas une succession d'Etats. Elle peut avoir une incidence sur l'application du droit des traités, mais non sur l'application du droit régissant la succession d'Etats. Toutefois, elle peut poser des problèmes analogues à ceux d'une succession d'Etats, et donc donner lieu à un malentendu quant à sa vraie nature par rapport à une succession d'Etats. C'est pour éviter tout malentendu de ce genre que la Commission a jugé souhaitable d'exclure expressément du champ d'application du projet les questions qui se posent du fait de l'occupation militaire d'un territoire. Par ailleurs, elle a exclu les deux autres matières mentionnées dans l'article 31 du projet de 1972 – questions qui se posent en raison de la responsabilité internationale d'un Etat ou de l'ouverture d'hostilités entre Etats –, mais pour d'autres raisons.

3) Les questions qui se posent en raison de la responsabilité internationale d'un Etat ont été exclues aussi du champ d'application de la Convention de Vienne par l'article 73. Lorsqu'elle a proposé cette exclusion dans son rapport final sur le droit des traités, la CDI en a exposé les raisons dans le commentaire de l'article pertinent[528]. Elle a jugé qu'une réserve expresse touchant l'incidence éventuelle de la responsabilité internationale d'un Etat sur l'application de son projet d'articles serait utile pour prévenir d'éventuelles erreurs au sujet des rapports entre les règles applicables à cette matière et le droit des traités. Les principes régissant la responsabilité des Etats pourraient entrer en ligne de compte dans l'application de certaines parties du droit des traités dans des circonstances où les relations internationales sont tout à fait normales. La Commission a donc estimé que le souci de la logique et celui de ne pas laisser de lacune dans le projet d'articles militaient en faveur de l'insertion d'une réserve générale portant sur les cas de responsabilité des Etats. La CDI a souligné en outre qu'il fallait formuler la réserve en des termes tout à fait généraux de façon qu'elle ne puisse paraître préjuger aucune des questions de principe qui peuvent se poser au sujet de la matière de la responsabilité des Etats, dont la codification lui est d'ores et déjà confiée. La Commission a jugé que les mêmes considérations et la possibilité d'une incidence des règles de la responsabilité des Etats sur l'application du droit régissant la succession d'Etats militaient en faveur de l'insertion dans le texte de l'article d'une réserve générale portant sur les questions qui se posent en raison de la responsabilité internationale d'un Etat.

4) Les questions qui se posent en raison de l'ouverture d'hostilités ont été exclues aussi de la Convention de Vienne par l'article 73. Cette exclusion a été inscrite dans l'article 73 non pas par la Commission, mais par la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités elle-même. La position prise par la CDI avait été qu'il convenait de voir dans l'ouverture d'hostilités une situation tout à fait anormale, de sorte que les règles qui en régissent les effets juridiques ne devaient pas être considérées comme faisant partie des règles générales de droit international applicables dans les relations normales entre les Etats. Sans contester ce point de vue général, la Conférence a estimé qu'une réserve générale portant sur l'ouverture d'hostilités était néanmoins souhaitable. Il y avait certes une raison particulière de faire figurer cette réserve dans la Convention de Vienne puisque l'article 42 de la Convention prévoit expressément, dans son paragraphe 2, que l'extinction d'un traité ou la suspension de l'application d'un traité « ne peuvent avoir lieu qu'en application des dispositions du traité ou de la présente Convention ». La CDI n'en a pas moins estimé que, dans l'intérêt de l'uniformité et en raison des incidences que pourrait avoir l'ouverture d'hostilités dans des cas de succession, il était souhaitable de faire aussi figurer la réserve dans le présent projet d'articles.

5) A la présente session, la Commission est parvenue à la conclusion qu'il fallait marquer la différence entre les raisons justifiant l'exclusion du champ d'application du projet des trois questions visées dans le texte de l'article 31 du projet de 1972 tant dans l'agencement que dans le libellé des dispositions qui s'y rapportent. En ce qui concerne l'agencement, la Commission a divisé ce texte en deux articles. Le premier – *article 38* – est consacré à l'exclusion des questions qui se posent en raison de la responsabilité internationale d'un Etat ou de l'ouverture d'hostilités entre Etats. Le deuxième – *article 39* – est consacré à l'exclusion des questions qui se posent du fait

[526] Article 31 du projet de 1972.

[527] *Idem.*

[528] Article 69. Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence (op. cit.)*, p. 94.

de l'occupation militaire d'un territoire. Pour ce qui est du libellé, l'article 38 adopte, en anglais, la forme « shall », couramment utilisée dans les textes législatifs, tandis que l'article 39, qui énonce une affirmation visant à ne laisser subsister aucun doute, emploie « do ». En outre, les mots « à propos des effets d'une succession d'Etats à l'égard d'un traité », employés dans l'article 38, ont été remplacés par les mots « à propos d'un traité » dans l'article 39, puisque l'occupation militaire d'un territoire n'a rien à voir avec une succession d'Etats, et qu'il ne saurait donc être question des *effets* d'une succession d'Etats dans le cas d'une occupation militaire.

Chapitre III

RESPONSABILITÉ DES ÉTATS

A. – Introduction

1. Aperçu historique des travaux de la Commission

86. A sa première session, en 1949, la CDI avait fait figurer la question de la « Responsabilité des Etats » dans la liste des quatorze sujets de droit international à codifier. En 1955, à la suite de l'adoption par l'Assemblée générale de sa résolution 799 (VIII), du 7 décembre 1953, la Commission a nommé M. F.V. García Amador rapporteur spécial pour la question. De 1956 à 1961, M. García Amador a présenté successivement à la Commission six rapports sur la responsabilité des Etats. Occupée par la codification d'autres branches du droit international, telles que la procédure arbitrale et les relations et immunités diplomatiques et consulaires, la Commission n'a pas pu, entre 1956 et 1961, entreprendre la codification du sujet de la responsabilité des Etats, mais elle a procédé de temps à autre (notamment en 1956, 1957, 1959 et 1960) à certains échanges de vues de caractère général sur la question[529].

87. En 1960, la question de la codification de la responsabilité des Etats a été soulevée à la Sixième Commission de l'Assemblée générale pour la première fois depuis 1953. Elle a été examinée en 1961 et 1962 par la Sixième Commission et par la CDI dans le cadre du programme des travaux futurs dans le domaine de la codification et du développement progressif du droit international. Au cours de cet examen, des divergences de vues se sont manifestées quant à la manière d'aborder le sujet et, en particulier, quant à la question de savoir si la Commission devait commencer par codifier les règles de la responsabilité des Etats en tant que sujet général et autonome, ou si elle devait aborder certains sujets déterminés du droit des gens, comme la condition des étrangers, en se proposant de codifier en même temps, dans ce cadre, les règles dont la violation entraîne une responsabilité internationale et les règles de la responsabilité proprement dite. Finalement, il a été reconnu, tant à l'Assemblée générale qu'à la CDI, qu'il s'agissait non pas simplement de poursuivre les travaux déjà entrepris, mais de reprendre *ex novo* l'étude de la question, que la responsabilité des Etats devait figurer parmi les sujets prioritaires, et qu'il convenait de prendre des mesures en vue d'accélérer les travaux relatifs à sa codification. M. García Amador n'étant plus membre de la Commission, celle-ci a estimé, en 1962, qu'il fallait faire des travaux préparatoires avant de nommer un nouveau rapporteur spécial, et elle a confié cette tâche à une sous-commission sur la responsabilité des Etats, composée de dix membres[530].

88. Le travail de la Sous-Commission sur la responsabilité des Etats a été examiné par la Commission lors de sa quinzième session (1963), à la 686e séance, sur la base du rapport présenté par M. Ago, président de la Sous-Commission[531]. Tous les membres de la CDI qui ont pris part à la discussion se sont déclarés d'accord avec les conclusions générales formulées par la Sous-Commission, à savoir : *a*) qu'aux fins de la codification du sujet la priorité devait être accordée à la définition des règles générales de la responsabilité internationale de l'Etat; *b*) qu'il n'était pas question de négliger l'expérience et la documentation réunies dans certains secteurs particuliers, notamment dans celui de la responsabilité pour dommages à la personne et aux biens des étrangers; *c*) qu'il fallait suivre attentivement les répercussions éventuelles que l'évolution récente du droit international pouvait avoir eues sur la responsabilité des Etats. Les membres de la Commission se sont également déclarés d'accord avec le programme de travail proposé par la Sous-Commission. Après avoir approuvé à l'unanimité le rapport de la Sous-Commission, la Commission, à la même session, a nommé M. Roberto Ago rapporteur spécial pour la question de la responsabilité des Etats. Il a aussi été entendu que le Secrétariat préparerait certains documents de travail sur ce sujet[532].

[529] Pour l'historique détaillé de la question jusqu'en 1969, voir *Annuaire... 1969*, vol. II, p. 238, doc. A/7610/Rev.1, chap. IV.

[530] MM. Ago (président), Briggs, Gros, Jiménez de Aréchaga, Lachs, de Luna, Paredes, Tounkine, Tsuruoka et Yasseen.

[531] Voir *Annuaire... 1963*, vol. II, p. 237, doc. A/5509, annexe I. Pour les comptes rendus analytiques des 2e à 5e séances de la Sous-Commission et les mémoires présentés par ses membres, voir *ibid.*, p. 238 et suiv., doc. A/5509, annexe I, app. I et II.

[532] En 1964, le Secrétariat a préparé et distribué, conformément à la demande de la Commission, un document de travail contenant un résumé des débats de divers organes des Nations Unies et des décisions qui y ont fait suite (*Annuaire... 1964*, vol. II, p. 131, doc. A/CN.4/165) et un résumé des décisions rendues par des tribunaux internationaux en matière de responsabilité des Etats (*ibid.*, p. 139, doc. A/CN.4/169). Chacun de ces deux documents comporte un supplément destiné à le mettre à jour, publié par le Secrétariat en 1969 (*Annuaire... 1969*, vol. II, p. 117, doc. A/CN.4/209, et *ibid.*, p. 103, doc. A/CN.4/208).