

Document:-
A/CN.4/SR.1267

Compte rendu analytique de la 1267e séance

sujet:
Succession d'Etats en matière de traités

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

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

Certes, l'article 6 se rattache de toute évidence à l'article premier, mais d'une certaine façon les six premiers articles sont interdépendants. On peut évidemment modifier leur présentation, mais sir Francis considère, quant à lui, que l'article consacré à la terminologie doit figurer autant que possible tout au début du projet. C'est pourquoi il ne voit pas l'intérêt qu'il y aurait à déplacer l'article 6. Bien entendu, le problème est essentiellement du ressort du Comité de rédaction.

64. Tous les membres de la Commission partagent les préoccupations de M. Quentin-Baxter pour ce qui est de certains problèmes conceptuels ; se plaçant d'un point de vue réaliste, sir Francis ne voit pas, en l'absence de proposition formelle, comment on pourrait améliorer l'article 6.

65. Le Rapporteur spécial exprime l'espoir que l'on s'accordera sur la nécessité de conserver l'article 6 tel quel, sous réserve de quelques retouches de rédaction.

66. M. KEARNEY, pour améliorer le texte, propose d'ajouter la réserve « Sans préjudice des articles 29 et 30 » au début de l'article.

67. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit que cette proposition sera examinée par le Comité de rédaction.

68. M. TABIBI s'élève contre la proposition de M. Kearney. Tant en 1972 qu'au cours du présent débat, les membres de la Commission ont dans leur majorité appuyé l'article sous sa forme actuelle.

69. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide de renvoyer l'article 6 au Comité de rédaction pour qu'il l'examine compte tenu du débat.

Il en est ainsi décidé ⁶.

La séance est levée à 12 h 55

⁶ Pour la suite du débat, voir 1285^e séance, par. 15.

1267^e SÉANCE

Mercredi 29 mai 1974, à 10 h 10

Président : M. Endre USTOR

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

Succession d'États en matière de traités

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

[Point 4 de l'ordre du jour]

(suite)

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : DEUXIÈME LECTURE

ARTICLES 7 ET 8

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 7, libellé comme suit :

Article 7

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'États 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'États sur les traités qui, à la date de cette succession d'États, étaient en vigueur à l'égard du territoire en question sont régis par les présents articles.

2. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit que l'article 7 relatif aux accords de dévolution et l'article 8 relatif aux déclarations unilatérales (A/8710/Rev.1, chap. II, sect. B) ont des traits communs et que nombre des considérations qui sont valables pour l'un le sont aussi pour l'autre. Il est souhaitable, en examinant l'article 7, d'avoir présente à l'esprit la teneur de l'article 8.

3. Les observations des gouvernements relatives à l'article 7 se divisent en deux groupes. Le premier, qui comprend les observations du Kenya et de la Zambie (A/CN.4/278/Add.2, par. 180), concerne l'évaluation de la valeur respective des accords de dévolution et des déclarations unilatérales. Il est évidemment tout à fait compréhensible que, du point de vue politique, une déclaration unilatérale soit un instrument plus acceptable pour un Etat nouvellement indépendant, mais la seule manière de le dire est d'exposer la question dans le commentaire. On voit mal comment une telle préférence pourrait être exprimée dans le texte des articles.

4. Le deuxième groupe d'observations concerne en partie le libellé de l'article 7 et en partie l'effet de ses dispositions. Le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique a proposé (A/CN.4/275, sect. B) de fusionner les paragraphes 1 et 2 de l'article et, ce faisant, a soulevé la question du lien entre l'article 7 et les dispositions de la section 4 de la troisième partie (Traité et Etats tiers) de la Convention de Vienne sur le droit des traités ¹, qui comprend les articles 34 à 38.

5. Dans ses observations écrites (A/CN.4/275/Add.1), le Gouvernement néerlandais accepte, parce qu'elle est correcte, la règle négative énoncée à l'article 7, que l'article 34 de la Convention de Vienne consacre aussi, mais déplore l'absence d'une règle inspirée des articles 35 et 36 de la Convention de Vienne qui reconnaîtrait l'aspect positif des accords de dévolution. Les observations des Pays-Bas et celles des Etats-Unis d'Amérique se rejoignent sur ce point.

¹ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 316.

6. Les observations de ces deux gouvernements soulèvent la question générale du lien entre le projet à l'examen et les principes de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Le principe du Rapporteur spécial en la matière — qui, pense-t-il concorde avec celui de la Commission — est que le projet d'articles à l'examen concerne essentiellement les effets de la succession d'Etats et non le droit des traités en tant que tel. Cela doit être clair. La Commission ne peut pas récrire le droit des traités dans le contexte actuel; la tâche serait immense et les résultats ne seraient vraisemblablement pas des plus satisfaisants. Le lien entre le projet d'article 7 et les articles 35 à 37 de la Convention de Vienne pourrait être examiné dans le commentaire.

7. Si, comme le pense le Rapporteur spécial, un accord de dévolution est un traité, les règles du droit général des traités doivent lui être applicables à moins qu'il n'en ait été convenu autrement. Comme la succession d'Etats comporte des éléments qui ne sont pas couverts par les règles en question, le projet prévoit une procédure précise pour en régir les effets, sous forme d'une notification pour les traités multilatéraux et d'un accord pour les traités bilatéraux.

8. Le Rapporteur spécial attire l'attention de la Commission sur le nouveau texte, fusionnant les paragraphes 1 et 2 de l'article 7 (A/CN.4/278/Add.2, par. 184), qu'il a rédigé, et qui est ainsi libellé :

Nonobstant la conclusion d'un accord entre un Etat prédécesseur et un Etat successeur stipulant que les obligations ou les droits découlant de traités en vigueur à l'égard d'un territoire à la date de la succession d'Etats sont dévolus à l'Etat successeur, les effets de la succession d'Etats sur lesdits traités sont régis par les présents articles.

Un texte de ce genre tendrait à simplifier l'article comme l'a demandé le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique. Cependant, il n'affecterait en rien le fond de l'article car, en un sens, les paragraphes 1 et 2 actuels disent la même chose sous des formes différentes.

9. En conclusion, le Rapporteur spécial propose que le Comité de rédaction envisage la possibilité de condenser l'article 7, en se souvenant que la Commission a parfois été critiquée pour la longueur de certains de ses projets d'articles.

10. M. SETTE CÂMARA dit que le libellé actuel de l'article 7 est le fruit de débats prolongés à la session de 1972, au cours de laquelle il a été généralement admis que les accords de dévolution ne sont guère plus que des déclarations d'intention solennelles concernant le futur maintien en vigueur de traités antérieurement conclus par l'Etat prédécesseur. Une nouvelle manifestation de volonté de l'Etat successeur sera toujours nécessaire et la pratique du Secrétaire général et d'autres dépositaires depuis quelques années le confirment. Une simple déclaration d'intention est néanmoins utile car elle ouvre la voie à la négociation et à la conclusion de traités auxquels les Etats nouvellement indépendants jugent bon de devenir partie.

11. Sous sa forme actuelle, l'article 7 est bien équilibré : le paragraphe 1 énonce la règle négative selon laquelle il n'existe pas de novation automatique de droits et d'obligations du fait de la succession; le paragraphe 2 établit la primauté des articles à l'examen sur les accords de dévolution.

12. Les observations des gouvernements ne renferment pas d'objection majeure à cet article. Les réserves formulées par le Kenya et la Zambie portent seulement sur l'importance relative qui doit être accordée aux règles énoncées aux articles 7 et 8 : une déclaration unilatérale exprime mieux la libre volonté de l'Etat qu'un accord de dévolution sur lequel plane toujours jusqu'à un certain point l'ombre d'une éventuelle contrainte.

13. M. Sette Câmara n'est pas favorable à la proposition des Etats-Unis d'Amérique tendant à fusionner les paragraphes 1 et 2, ni au nouveau texte que propose le Rapporteur spécial pour y donner suite. Sous sa forme actuelle, l'article accordé à juste titre plus d'importance à la règle négative et proclame la nature réelle des accords de dévolution en termes clairs et non ambigus. Cependant, comme le nouveau texte proposé n'entraîne pas de modification de fond, il ne s'y opposera pas si la Commission décide de l'adopter.

14. M. Sette Câmara ne s'oppose pas à ce que l'on ajoute dans le commentaire une référence au lien qui existe entre l'article à l'examen et les articles 35 à 37 de la Convention de Vienne sur le droit des traités bien que, à son avis, il n'y ait pas de contradiction entre ces articles et le projet actuel. Aux termes des articles 35 à 37 de la Convention de Vienne, les effets des traités à l'égard d'Etats tiers sont toujours soumis à l'élément de consentement, qui est aussi l'élément essentiel de l'actuel projet d'article 7.

15. M. YASSEEN souligne que la règle énoncée dans l'article 7 constitue une exception aux principes généraux du droit des traités, mais qu'elle trouve sa justification dans la vie internationale. Si l'on appliquait strictement les règles du droit des traités, les accords de dévolution déploieraient immédiatement tous leurs effets juridiques. En matière de succession d'Etats, on a cependant jugé préférable de stipuler que ces accords ne produisent leurs effets que s'ils sont ultérieurement confirmés par l'Etat successeur. Ce faisant, on a voulu protéger l'Etat successeur et lui laisser un délai de réflexion. Il ne faut pas qu'un accord de dévolution conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur engage l'avenir de ce dernier et restreigne sa liberté d'action.

16. Si les règles relatives aux traités, et en particulier aux Etats tiers, ne doivent pas être appliquées ici, c'est que la succession d'Etats est un domaine particulier qui appelle des règles particulières. M. Yasseen approuve donc l'article 7.

17. Il a été suggéré de faire une distinction entre les accords de dévolution et les déclarations unilatérales de l'Etat successeur; M. Yasseen n'est pas en faveur d'une telle distinction. En effet, la Commission a décidé que ni les accords de dévolution ni les déclarations unilatérales ne produisaient d'effets directs. Il se peut que l'une de ces manifestations de volonté soit meilleure que l'autre, mais il serait difficile maintenant d'établir une distinction quant à leurs effets juridiques. Comme le Rapporteur spécial l'a suggéré, peut-être cette question pourrait-elle simplement être évoquée dans le commentaire.

18. Il ne paraît souhaitable ni de fusionner les articles 7 et 8, étant donné qu'un accord de dévolution est techniquement différent d'une déclaration unilatérale, ni d'amalgamer les deux paragraphes dont se composent chacun

de ces articles. Le libellé actuel de l'article 7 est satisfaisant et il serait préférable que le Comité de rédaction ne le modifie pas.

19. M. TABIBI approuve d'une façon générale l'article 7 dont les dispositions serviront à garantir la continuité des droits et des obligations découlant de traités, en particulier dans le cas de traités multilatéraux. Cependant, l'article pose des problèmes en ce qui concerne les traités bilatéraux.

20. Les accords de dévolution sont importants en raison de l'apparition d'un très grand nombre de nouveaux Etats ces dernières années et du nombre croissant de conventions multilatérales. La règle de droit international correcte en la matière est celle qui est énoncée au paragraphe 1 de l'article 7, qui consacre la doctrine de la table rase et est conforme au principe de l'autodétermination. Les organismes du groupe des Nations Unies pratiquent de plus en plus la conclusion d'accords de dévolution et ces accords fonctionnent de façon satisfaisante, dans la mesure où ils ne vont pas à l'encontre de l'objet des traités en question et ne sont pas en opposition avec l'acte constitutif de l'organisation concernée.

21. Comme M. Yasseen, M. Tabibi pense qu'il existe de grandes différences entre les articles 7 et 8. Un accord de dévolution est conclu entre l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur; une déclaration unilatérale est un acte du seul Etat successeur. Un autre élément important est la crainte qu'ont les Etats successeurs de conclure des accords de dévolution parce que ceux-ci représentent souvent le prix de l'indépendance.

22. En ce qui concerne le lien entre le projet d'article 7 et les articles de la Convention de Vienne sur le droit des traités relatifs aux Etats tiers, M. Tabibi souscrit aux vues du Rapporteur spécial. Elles s'appliquent surtout en ce qui concerne les traités bilatéraux; il faudrait tenir compte à l'article 7, ainsi qu'à l'article 8, des droits de l'Etat tiers qui était initialement partie au traité.

23. M. ELIAS souligne que les nouveaux libellés que le Rapporteur spécial propose dans son rapport (A/CN.4/278/Add.2, par. 184 et 188) pour les articles 7 et 8 ont été formulés principalement pour permettre à la Commission d'examiner les questions soulevées par certains gouvernements dans leurs observations.

24. A son avis, les suggestions du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique ont seulement pour objet de clarifier et de simplifier l'énoncé des règles consacrées dans les articles 7 et 8. M. Elias met la Commission vivement en garde contre toute tentative de modifier la structure des articles 7 et 8, tels qu'ils ont été adoptés en 1972, à l'issue d'un débat long et approfondi. A la Sixième Commission, bien qu'il y ait eu d'abord quelques critiques, ces deux articles ont finalement recueilli l'assentiment presque général. Le fait qu'aucune objection sérieuse n'ait été formulée à leur encontre ni par le Royaume-Uni ni par la France qui, en tant qu'anciennes puissances coloniales, avaient une expérience des accords de dévolution égale à celle des Pays-Bas, prouve le caractère raisonnable de leurs dispositions.

25. M. Elias estime que toute tentative visant à inclure dans le projet des dispositions inspirées des articles 35 et 36 de la Convention de Vienne créerait de graves diffi-

cultés et pourrait même décourager les Etats de participer à une conférence diplomatique en vue d'adopter une convention fondée sur le projet d'articles.

26. Si la Commission ou le Comité de rédaction souhaite simplifier le texte de l'article 7, il suggère qu'ils fassent porter leurs efforts sur le paragraphe 1 et sur le paragraphe 2 séparément; toute tentative de fusion de ces deux paragraphes pourrait détruire l'effet de l'article. Le paragraphe 1 énonce clairement le principe de la table rase, qui est à la base de tout le projet. Le paragraphe 2 est utile en ce sens qu'il souligne, dans la mesure voulue, les aspects positifs des accords de dévolution. L'article 7 est évidemment si profondément différent de l'article 8 qu'il est tout à fait hors de question de les fusionner.

27. Enfin, M. Elias demande instamment que les questions soulevées par les gouvernements des Etats-Unis d'Amérique et des Pays-Bas, ainsi que par les gouvernements du Kenya et de la Zambie soient traitées dans le commentaire.

28. M. TAMMES pense, comme les orateurs précédents, qu'il y a lieu de maintenir séparés les cas dont traitent l'article 7 et l'article 8. Ces articles reflètent des pratiques du passé différentes et souvent contradictoires et la Commission a souhaité se prononcer séparément sur chacune d'elles.

29. Pour ce qui est de l'article 7, M. Tammes préfère le nouveau texte du Rapporteur spécial qui exprime mieux que le texte de 1972 la primauté du projet d'articles sur le contenu d'un accord de dévolution. L'inclusion de ce principe suppose que la Commission estime que la future convention présentera tous les avantages des accords de dévolution, sans aucun de leurs inconvénients.

30. La troisième partie du projet (A/8710/Rev.1, chap.II, sect. C) permet à un Etat nouvellement indépendant de déclarer librement qu'il consent à participer aux traités en vigueur, ainsi qu'aux traités non encore en vigueur; elle couvre ainsi toutes les possibilités que les anciens accords de dévolution avaient pour objet de ménager. Cependant, ces accords ont l'inconvénient d'imposer une obligation unilatérale de continuité à l'Etat nouvellement indépendant, sous forme d'une promesse à l'Etat prédécesseur. Il est vrai que ces accords servent à préparer le futur gouvernement à ses responsabilités en matière de traités, mais le gouvernement de la métropole a un devoir naturel d'assistance en toute hypothèse. De plus, la préparation aux responsabilités à venir est largement assurée dans les cas où, depuis longtemps, les traités n'ont jamais été appliqués au territoire du futur Etat indépendant sans son consentement.

31. M. KEARNEY dit que l'article 7 énonce un principe juste mais que son libellé actuel risque de susciter ultérieurement des difficultés que la Commission doit s'efforcer d'éviter dans toute la mesure possible.

32. Ces difficultés proviennent du paragraphe 1 selon lequel les obligations ou les droits conventionnels d'un Etat prédécesseur ne deviennent pas les obligations ou les droits de l'Etat successeur « du seul fait » qu'un accord de dévolution a été conclu. L'emploi de cette formule donne à penser qu'il pourrait y avoir d'autres faits, ou d'autres dispositions juridiques, qui auraient un effet semblable.

33. Du point de vue juridique, il y a l'article 36 de la Convention de Vienne sur le droit des traités qui stipule, dans la première phrase du paragraphe 1, qu'un droit naît pour un Etat tiers d'une disposition d'un traité si les parties à ce traité entendent par cette disposition conférer ce droit et si l'Etat tiers y consent. Il est ajouté, dans la deuxième phrase du paragraphe : « Le consentement est présumé tant qu'il n'y a pas d'indication contraire, à moins que le traité n'en dispose autrement. »

34. Sous sa forme actuelle, l'article 7 envisage la possibilité d'un accord de dévolution par lequel l'Etat successeur accepte les droits et les obligations conventionnels de l'Etat prédécesseur. En conséquence, si un Etat tiers partie au traité donne son consentement, le paragraphe 1 de l'article 37 de la Convention de Vienne sur le droit des traités entrera en jeu et les droits de l'Etat tiers ne pourront plus être révoqués sans son consentement.

35. Il est vrai que le paragraphe 2 du projet d'article 7 stipule clairement que, nonobstant la conclusion de l'accord de dévolution, les effets de la succession d'Etats sur les traités sont régis par le présent article. Cependant, comme le paragraphe 1 de l'article 7 fait aussi partie du projet d'article, le paragraphe 2 ne supprime pas l'ambiguïté créée par le paragraphe 1. Il faut donc refondre l'article 7, de manière à éviter les divergences d'opinions auxquelles pourrait donner lieu un conflit dans l'interprétation des paragraphes 1 et 2, ainsi que d'autres articles.

36. M. Kearney est partisan du nouveau libellé proposé par le Rapporteur spécial, qui exprime en termes plus clairs et plus précis la primauté, à cet égard, des principes de la succession d'Etats sur les principes découlant du droit des traités. Il ne craint pas comme certains que, du fait de ce texte, les gouvernements soient moins disposés à appuyer le projet d'articles. Il suffit d'expliquer les raisons qu'il y a de simplifier l'article 7 en fusionnant les deux paragraphes.

37. M. RAMANGASOAVINA souligne l'importance de l'article 7 qui, comme l'article 8, vise un moment bien déterminé de l'existence de l'Etat successeur. A ce stade, cet Etat peut choisir entre plusieurs attitudes, notamment entre celles dont traitent les articles 7 et 8. Très souvent, il conclut avec l'Etat prédécesseur un accord de dévolution, mais il se trouve alors généralement dans un état d'euphorie, mêlée d'une certaine confusion car il ne peut encore apprécier les effets des traités conclus en son nom avant son accession à l'indépendance. L'article 7 constitue donc une clause de sauvegarde nécessaire pour ce cas particulier.

38. Les situations auxquelles s'appliquent les articles 7 et 8 sont nettement distinctes. Dans le cas de l'article 8, l'Etat successeur fait une déclaration unilatérale, en toute connaissance de cause. Sa situation est un peu meilleure qu'elle ne l'est dans le cas de l'article 7, où il est souvent mal préparé à affronter sa nouvelle vie politique et où l'accord de dévolution qu'il conclut s'accompagne fréquemment d'accords de coopération ou de défense et peut avoir le caractère d'une contrepartie, qui porte atteinte au principe de l'autonomie de la volonté. L'article 8 se justifie cependant par le fait que, même si la déclaration unilatérale n'intervient qu'après un certain délai, les jeunes Etats manquent souvent de personnel et

d'archives pour avoir une connaissance suffisante des traités conclus à leur égard par l'Etat prédécesseur. Même dans ce cas, une clause de sauvegarde est nécessaire.

39. Il n'est pas étonnant que de jeunes Etats aient applaudi à ces deux articles, même si l'un d'entre eux a émis l'opinion que les accords de dévolution et les déclarations unilatérales ne devraient pas être mis sur le même pied. Il est à noter, cependant, que le paragraphe 2 de chacun des deux articles est rédigé d'une manière légèrement différente. Le mot « nonobstant » par lequel commence le paragraphe 2 de l'article 7 a été remplacé, dans la disposition correspondante de l'article 8, par l'expression « en pareil cas », ce qui semble traduire la nuance que certains souhaiteraient introduire. Les articles 7 et 8 ne doivent pas être fusionnés, bien qu'ils procèdent de la même philosophie.

40. Quant à la nouvelle rédaction proposée par le Rapporteur spécial compte tenu de la suggestion du Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, M. Ramangasoavina ne peut l'appuyer. Certes, elle ne modifie pas tellement le fond de l'article 7, mais elle pourrait avoir un effet d'inhibition sur les jeunes Etats. En effet, elle laisse entendre que, quelle que soit la position qu'adopte l'Etat successeur, ce seront toujours les dispositions du projet qui l'emporteront. Les jeunes Etats pourraient alors être amenés à ne pas prendre position, sous forme d'un accord de dévolution ou d'une déclaration unilatérale, puisque, de toute façon, les règles du projet s'appliqueraient.

41. M. OUCHAKOV constate que ce n'est pas tant le fond que la forme de l'article 7 qui est en cause. Plusieurs libellés ont été proposés mais ils risqueraient de modifier le sens de cette disposition. C'est ainsi que M. Ouchakov ne peut souscrire à une rédaction selon laquelle les obligations ou les droits découlant de traités seraient suspendus, tandis que les effets de la succession seraient régis par le projet. En fait, l'article 7 dispose que certains droits et obligations de l'Etat prédécesseur découlant de traités en vigueur à l'égard de l'Etat successeur ne deviennent pas les droits et obligations de l'Etat successeur du seul fait que ces deux Etats ont conclu un accord de dévolution. L'expression « du seul fait » signifie que le traité de dévolution a des conséquences juridiques mais que celles-ci ne sont pas suffisantes.

42. Cette constatation est encore plus nette en ce qui concerne l'article 8. Une déclaration unilatérale de l'Etat successeur a également des effets juridiques, qui ne sont cependant pas suffisants. Le paragraphe 2 des articles 7 et 8 précise que le projet régira les effets de la succession d'Etats sur les traités qui, à la date de cette succession, étaient en vigueur à l'égard de l'Etat successeur. Pour éviter de déformer le sens des articles 7 et 8, il est donc préférable de ne pas en modifier la rédaction.

43. M. QUENTIN-BAXTER pense, lui aussi, qu'il faut maintenir les articles 7 et 8 en tant que dispositions distinctes traitant de situations différentes. Il convient par ailleurs avec la majorité des membres, qu'il y a grand intérêt à maintenir distincts les deux paragraphes de l'article 7.

44. Sa propre expérience en Nouvelle-Zélande lui a permis d'apprécier la valeur concrète des accords de

dévolution et il a, par conséquent, la plus grande sympathie pour les vues exprimées par le Gouvernement des Pays-Bas dans ses commentaires et par M. Tammes au cours du présent débat. Il est fort possible que la Nouvelle-Zélande ait eu une expérience très particulière du fait qu'elle a accédé lentement et progressivement à l'indépendance. Néanmoins, la succession d'Etat qu'elle a assumée lui a notamment permis de revendiquer — à condition, bien entendu, de s'acquitter de ses obligations — les avantages inhérents à une foule de traités qui avaient été conclus par le Royaume-Uni au cours de nombreuses années et qui s'appliquaient au territoire de la Nouvelle-Zélande.

45. Il est peut-être vrai de dire que tous les Etats naissent libres de toute obligation conventionnelle, mais il est tout aussi vrai de dire qu'ils ont très vite besoin d'être liés. En plusieurs occasions, la Nouvelle-Zélande a trouvé très utile de s'appuyer sur un traité ancien conclu par le Royaume-Uni avant qu'elle soit devenue un Etat. Dans tous ces cas, l'autre Etat partie au traité bilatéral a accepté le point de vue de la Nouvelle-Zélande. M. Quentin-Baxter conclut de cette expérience qu'il s'agit d'un domaine dans lequel les Etats sont très adaptables et invariablement bien disposés. C'est pourquoi il pense lui aussi que les accords de dévolution peuvent être extrêmement utiles et qu'un Etat prédécesseur a le devoir de donner à l'Etat successeur une liste des traités à l'égard desquels il peut succéder.

46. Quant au texte de l'article 7, M. Quentin-Baxter pense qu'il ne faut pas le modifier à la légère, car c'est le résultat d'un laborieux travail de rédaction.

47. En ce qui concerne les mérites respectifs des accords de dévolution et des déclarations unilatérales, il reconnaît le bien-fondé des commentaires de certains gouvernements, mais pense que le projet d'articles de la Commission maintient l'équilibre voulu. La différence qualitative entre les deux types d'instruments apparaît bien dans la différence subtile et délibérée qui existe entre le texte du paragraphe 2 de l'article 7 et celui du paragraphe 2 de l'article 8.

48. En outre, l'article 7 ne traite des accords de dévolution que pour les écarter; ces accords ne sont plus mentionnés dans les articles suivants du projet. L'article 8, au contraire, traite des déclarations unilatérales afin de les introduire dans les articles suivants; ceux-ci contiennent des dispositions relatives aux déclarations et aux notifications qui constituent une action unilatérale. Ces différences dans le traitement des accords de dévolution et des déclarations unilatérales sont encore loin de répondre aux vœux que le Gouvernement kényen et le Gouvernement zambien ont exprimés dans leurs commentaires.

49. M. TSURUOKA est en faveur du principe « *res inter alios acta* » qui inspire l'article 7, selon lequel un accord de dévolution ne lie pas les autres parties au même traité. L'article 7 est destiné à venir en aide aux nouveaux Etats; M. Tsuruoka est donc partisan de son maintien. Toutefois, dans la pratique, les autres Etats sont souvent amenés à croire de bonne foi ce que le traité de dévolution stipule. Il pense donc que, dans l'intérêt de la continuité des traités et de la stabilité des relations conventionnelles, cet aspect de la question doit être mis en évidence dans le commentaire.

50. M. MARTÍNEZ MORENO dit qu'il approuve entièrement le contenu, la forme et la structure de l'actuel article 7. Peut-être pourrait-on en améliorer la rédaction pour bien indiquer que le « territoire » en question est un territoire qui est devenu ultérieurement partie de l'Etat successeur.

51. M. Martínez Moreno a écouté attentivement les observations de M. Kearney et du Rapporteur spécial sur la structure de l'article, mais il demeure convaincu que les paragraphes 1 et 2 doivent rester distincts. Si les deux paragraphes étaient fusionnés, comme on l'a suggéré, l'article risquerait de perdre un élément essentiel — sa reconnaissance explicite du principe de la table rase.

52. Les articles 7 et 8 doivent aussi rester séparés, car il y a des différences fondamentales entre les accords de dévolution et les déclarations unilatérales. Les conséquences juridiques des accords de dévolution sont reconnues dans la doctrine juridique, mais les déclarations unilatérales n'ont pas le même statut en droit international. M. Martínez Moreno partage les vues exprimées par M. Ouchakov à ce sujet.

53. M. PINTO dit que les articles 7 et 8, bien que rédigés en termes généraux, portent, dans une large mesure, sur les changements provoqués par le passage d'un régime colonial à un statut d'Etat indépendant. Il approuve le principe énoncé dans ces articles, à savoir qu'un nouvel Etat a la faculté, mais n'est pas tenu de prendre à son compte les droits et obligations assumés par l'Etat prédécesseur vis-à-vis des tiers en vertu des traités conclus par lui. C'est là le seul principe équitable qui puisse s'appliquer.

54. A l'article 7, un équilibre délicat est instauré entre les paragraphes 1 et 2. Au paragraphe 1, le membre de phrase qui commence par les mots « du seul fait que... » est peut-être ambigu, mais il autorise l'interaction d'autres forces, politiques, juridiques ou concrètes, qui décideront en définitive du sort des traités. Le paragraphe 1 adopte à juste titre ce point de vue, qui trouve au paragraphe 2 un prolongement logique dans l'affirmation selon laquelle les effets d'une succession sur les traités seront régis par les présents articles nonobstant les accords de dévolution, ce qui revient à donner effet au principe que M. Pinto a mentionné. En conséquence, M. Pinto n'est favorable à aucune modification rédactionnelle majeure non plus qu'à la fusion des paragraphes 1 et 2.

55. M. Pinto juge pertinente l'observation que M. Martínez Moreno a faite au sujet de la formule « à l'égard d'un territoire », au paragraphe 1. Il entend par là que certaines obligations assumées par l'Etat prédécesseur sont en quelque sorte liées au territoire qui devient ultérieurement le territoire du nouvel Etat. On peut toutefois interpréter cette formule comme signifiant que la disposition ne vise que les droits et les obligations à l'égard d'une région particulière, à l'exclusion de tous autres types de droits et obligations. Une telle disposition serait indûment restrictive. Le Comité de rédaction pourrait voir s'il serait possible soit d'exprimer l'idée plus clairement, soit de laisser la formule de côté. En effet, M. Pinto se demande si la teneur tout entière de l'article 7 ne rend pas confuse la question des droits et obligations découlant d'un accord de dévolution. Il ne serait pas opportun d'exclure certains droits et obligations en adoptant des

dispositions susceptibles d'être interprétées d'une manière trop restrictive, à moins, évidemment, que les accords en question n'aient été conclus sous la contrainte, auquel cas la Convention de Vienne sur le droit des traités serait applicable.

56. M. Pinto souscrit jusqu'à un certain point aux observations du Kenya et de la Zambie quant à la relation qui existe entre les articles 7 et 8. Toutefois, une déclaration unilatérale faite peu de temps après l'accession à l'indépendance n'aurait pas un effet bien différent de celui d'un accord de dévolution, car elle serait encore faite sous le coup de l'influence que l'ancienne puissance coloniale continue d'exercer sur le gouvernement du nouvel Etat. Les deux situations diffèrent néanmoins sur le plan juridique et doivent être traitées différemment. Certes, les accords de dévolution, qui ne sont pas toujours rédigés en termes clairs, autorisent parfois des interprétations fort divergentes. C'est ainsi qu'on peut souvent les interpréter comme ne visant que les traités qui sont en fait applicables à l'Etat successeur. C'est là la bonne optique. Les accords de dévolution sont utiles et, tout comme M. Quentin-Baxter, M. Pinto juge important qu'un nouvel Etat ait la possibilité de tirer parti de certains droits et de remplir certaines obligations très peu de temps après son accession à l'indépendance.

57. M. HAMBRO exprime son accord avec le Rapporteur spécial et son appui au projet d'article 7 sous sa forme actuelle. Comme le projet d'articles a déjà été adopté une fois, il ne devrait pas être modifié, à moins que les discussions ultérieures et les observations des gouvernements ne le justifient. Dans ces conditions, M. Hambro ne voit aucune raison de modifier ni l'article 7 ni l'article 8.

58. M. AGO comprend parfaitement que le libellé actuel de l'article 7, notamment le paragraphe 1, ait suscité quelques incertitudes et que certains aient voulu en préciser les termes. Toutefois, le nouveau libellé proposé par le Rapporteur spécial ne lui paraît pas tout à fait satisfaisant, car il serait injuste de porter un jugement global sur les accords de dévolution et de croire que tous ont été conclus exclusivement dans l'intérêt de l'ancienne puissance coloniale. La situation est, parfois, très différente, car il arrive souvent que le nouvel Etat cherche à obtenir l'appui de l'ancienne métropole pour raffermir sa position vis-à-vis d'Etats tiers. Il ne faut donc pas considérer les traités de dévolution comme nuls et non avenue; il faut se borner à affirmer, comme le fait l'actuel paragraphe 1, que, s'il existe un accord de dévolution entre l'ancienne métropole et le nouvel Etat, cet accord, à lui seul, ne suffit pas à créer des droits et des obligations à l'égard d'autres Etats.

59. Il ne faut pas oublier, en effet, qu'un accord de dévolution est un accord entre deux Etats, l'ancienne puissance coloniale et le nouvel Etat, qui crée, à n'en pas douter, des droits et des obligations entre ces deux Etats. En ce qui concerne les Etats tiers, il est évident que cet accord n'a aucune utilité véritable dans le cas des traités multilatéraux; par contre, dans le cas des traités bilatéraux, on peut se demander si le fait que le nouvel Etat a souscrit à un traité de dévolution n'équivaut pas, de sa part, à une sorte de déclaration unilatérale ou de manifestation d'intention vis-à-vis des autres Etats en ce qui concerne

la succession au traité. M. Ago est convaincu que ceux qui ont proposé la fusion des paragraphes 1 et 2 n'ont pas voulu exclure une telle conclusion.

60. Or, le nouveau libellé proposé donne l'impression que la Commission a voulu éliminer complètement les traités de dévolution en les considérant comme nuls et non avenue, ce qui serait très fâcheux, non seulement du point de vue juridique, mais aussi du point de vue politique. Tout en reconnaissant que le texte actuel doit être révisé, M. Ago ne pense pas que la solution proposée puisse donner des résultats satisfaisants. Il s'agit, en effet, comme le Rapporteur spécial l'a souligné, d'une matière extrêmement délicate, et le langage utilisé risque d'avoir des conséquences juridiques et extrajuridiques considérables.

61. M. OUCHAKOV souligne que l'article 7 n'a absolument rien de commun avec le principe de la table rase, auquel certains membres de la commission ont fait allusion et qui est énoncé à l'article 11. Il s'agit ici d'un principe général, qui ne concerne pas seulement les Etats nouvellement indépendants.

62. M. CALLE y CALLE dit que l'article 7 est bien rédigé et qu'il exprime dûment l'idée qu'il vise à consacrer; le texte actuel a sa préférence. Le paragraphe 1 indique que les accords de dévolution ne sont pas tout à fait suffisants et demandent à être complétés ultérieurement par d'autres traités, encore qu'ils servent de point de départ. L'article ne mentionne pas les tiers, mais il ne faut pas oublier que les Etats prédécesseurs et successeurs ont également des droits et des obligations envers des Etats tiers. Un Etat prédécesseur peut décider de transmettre à l'Etat successeur ses obligations envers un Etat tiers. En outre, comme M. Ouchakov l'a signalé, l'article ne s'applique pas uniquement aux Etats nouvellement indépendants; ils est d'autres cas, par exemple celui de la cession d'un territoire, qui impliquent la dévolution de droits et d'obligations.

63. M. ŠAHOVIĆ s'associe à tous les membres de la Commission qui ont insisté pour que le libellé actuel de l'article 7 soit maintenu. Cet article est, à son avis, très important pour l'économie du projet tout entier. Le paragraphe 1 énonce, en effet, une règle générale, qui exprime la substance de l'obligation découlant des traités de dévolution en ce qui concerne les Etats tiers. Si l'on n'insiste pas sur ce point, l'article n'indiquera pas la véritable nature des traités de dévolution et des droits de l'Etat successeur.

64. La proposition visant à fusionner les deux paragraphes pose de nombreuses questions, sans pour autant dissiper les ambiguïtés que l'on cherche à éliminer. M. Šahović est donc partisan de maintenir l'article sous sa forme actuelle.

65. M. EL-ERIAN dit qu'il est en principe favorable au texte que la Commission a déjà adopté pour l'article 7. Il est cependant disposé à reconnaître le bien-fondé des arguments que le Rapporteur spécial a invoqués à l'appui du texte qu'il a proposé, notamment parce que ce texte offre l'avantage de la simplicité.

66. Le PRÉSIDENT indique que divers points soulevés au cours du débat devront être ajoutés au commentaire. Comme M. Ouchakov l'a signalé, les articles 7 et 8 ne

s'appliquent pas aux seuls cas de succession où le successeur est un Etat nouvellement indépendant. Il serait utile de préciser que, par la formule « du seul fait que l'Etat prédécesseur et l'Etat successeur ont conclu un accord », il faut entendre que la situation demeurerait identique, quand bien même une tierce partie à un traité aurait souscrit à la dévolution des droits et obligations en découlant. On pourrait également mentionner la pertinence de l'article 73 de la Convention de Vienne sur le droit des traités, en vertu duquel les règles régissant la succession auraient la priorité aux fins de l'interprétation de l'article 7 du présent projet.

67. En raison de la similitude des articles 7 et 8 et vu que la plupart des orateurs ont traité de l'un et de l'autre article dans leurs commentaires, le Président propose de considérer la discussion close et d'inviter le Rapporteur spécial à résumer le débat.

Il en est ainsi décidé.

68. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit qu'il ressort du débat que, de l'avis général, les articles 7 et 8 doivent être maintenus distincts et les principes qu'ils énoncent conservés. Une large majorité de membres tient en outre à ce que les deux paragraphes de chacun de ces articles restent séparés. Le Rapporteur spécial s'explique cette préférence dans la mesure où elle est motivée par la présentation, mais des points de droit et d'interprétation ont également été invoqués. Ils ne sauraient toutefois le convaincre. Rien dans le texte qu'il a proposé ne donne à entendre qu'un accord de dévolution doit être considéré comme nul ou inopérant pour quelque motif que ce soit. Bien au contraire, la référence à un accord s'entend à première vue d'un accord valable. Cette critique semble donc dénuée de fondement.

69. Par contre, l'adoption du texte actuel n'irait pas sans risque. Les articles 7 et 8 font désormais partie d'un projet d'ensemble et doivent être rapprochés des autres éléments de ce projet. Le paragraphe 1 exclut certaines conséquences des accords de dévolution en précisant qu'ils ne produisent pas par eux-mêmes les effets juridiques d'une succession d'Etats. Le paragraphe 2 apporte la précision, légèrement différente, que les effets de la succession seront régis par les présents articles; tel est le principe que l'article est censé énoncer. C'est pourquoi le paragraphe 2 est le paragraphe opérant.

70. Certains orateurs ont souhaité qu'il soit fait expressément mention des accords de dévolution et de leurs conséquences, mais, en situant les paragraphes 1 et 2 dans le contexte du projet considéré dans son ensemble, on est amené à s'interroger sur le lien qui existe entre le paragraphe 1 et l'article 11, par exemple. Les « dispositions des présents articles » mentionnées à l'article 11 englobent celles du paragraphe 1 de l'article 7. Si donc ce paragraphe est conservé ainsi que le paragraphe 2, l'article 11 risque d'être difficile à interpréter compte tenu de l'article 7. Certains articles consacrés aux traités multilatéraux prévoient une notification de succession, procédure qu'il faudra respecter qu'il y ait ou non accord de dévolution. De même, on peut considérer que la formule « du seul fait que... », au paragraphe 1, implique que les accords de dévolution joueront un rôle en pareil cas. Dans le cas de l'article 19, qui est consacré aux traités bilatéraux, les accords de dévolution pourront être appelés à jouer un

rôle non pas en vertu du paragraphe 1 de l'article 7 mais en vertu du paragraphe 2 de cet article et des dispositions du paragraphe 1 de l'article 19.

71. En conséquence, du point de vue du projet considéré dans son ensemble, l'article 7 énoncerait des dispositions plus claires et plus satisfaisantes, ne laissant planer aucun doute sur la validité des accords de dévolution, si les deux paragraphes étaient fusionnés comme le Rapporteur spécial l'a proposé. Toutefois, il n'y aura aucun mal à les garder distincts. Le Rapporteur spécial a fait la proposition qui figure au paragraphe 184 de son rapport non pour des raisons de rédaction mais simplement dans l'idée de rendre le projet d'articles dans son ensemble généralement acceptable.

72. Le PRÉSIDENT propose de renvoyer les articles 7 et 8 au Comité de rédaction pour qu'il les examine compte tenu des observations qui ont été formulées.

*Il en est ainsi décidé*².

La séance est levée à 13 heures.

² Pour la suite du débat, voir 1286^e séance, par. 27.

1268^e SÉANCE

Jeudi 30 mai 1974, à 10 h 15

Président : M. Endre USTOR

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

Succession d'Etats en matière de traités

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

[Point 4 de l'ordre du jour]

(suite)

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION : DEUXIÈME LECTURE

ARTICLE 9

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 9, qui est ainsi libellé :

Article 9

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 à ce 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.