

Document:-
A/CN.4/SR.1290

Compte rendu analytique de la 1290e 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>)*

en vigueur entre un Etat nouvellement indépendant et l'autre Etat partie conformément aux dispositions du traité si l'un et l'autre Etat en sont expressément convenus ou si, à raison de leur conduite, ils doivent être considérés comme en étant ainsi convenus. Il ressort de cette disposition que non seulement l'Etat nouvellement indépendant, mais aussi l'autre Etat partie au traité bilatéral peut refuser de reconnaître les frontières établies par un tel traité. Le but de l'article 29 est donc de protéger tout autant l'Etat nouvellement indépendant que l'autre Etat partie.

48. M. BILGE déclare que, malgré les explications du Rapporteur spécial, il continue de penser que, si le mot « régime » est utilisé dans son sens large, il pourrait en résulter un double emploi entre les articles 29 et 30.

49. Le PRÉSIDENT dit qu'il s'agit là d'un point dont pourrait s'occuper le Comité de rédaction, auquel il propose de renvoyer les articles 29 et 30.

*Il en est ainsi décidé*¹⁴.

La séance est levée à 12 h 45.

¹⁴ Pour la suite du débat, voir 1296^e séance, par. 30.

1290^e SÉANCE

Vendredi 5 juillet 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. Ramangasoavina, M. Šahović, M. Sette Câmara, M. Tabibi, M. Tammes, M. Thiam, 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 6 ; A/CN.4/L.209/ Add.1 ; A/8710/Rev.1)

[Point 4 de l'ordre du jour]

(suite)

PROJET D'ARTICLES ADOPTÉ PAR LA COMMISSION :
DEUXIÈME LECTURE

ARTICLE 31

1. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à présenter l'article 31, qui est ainsi libellé :

Article 31

*Cas d'occupation militaire, 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 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.

2. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) indique que l'article 31 correspond à l'article 73 de la Convention de Vienne sur le droit des traités¹. On a dit, notamment le Gouvernement tchécoslovaque dans ses observations écrites (A/CN.4/275), que la référence aux cas d'occupation militaire était hors de propos et devait être supprimée; on a même soutenu, et à juste titre, que ces cas n'avaient rien de commun avec la succession d'Etats. Toutefois, de l'avis du Rapporteur spécial, c'est précisément là la raison pour laquelle la Commission doit indiquer clairement qu'elle ne traite pas de ce genre de situation dans le projet d'articles à l'examen.

3. M. HAMBRO dit qu'il regrette beaucoup de ne pouvoir souscrire à l'inclusion de l'article 31 dans le projet. Les cas d'occupation militaire font partie, selon lui, de ce qu'il appelle la pathologie des relations internationales; il préférerait, si ces cas doivent être mentionnés, qu'ils le soient dans le cadre de l'article 6.

4. M. TABIBI considère, comme M. Hambro, que la question de l'occupation militaire est une question étrangère au projet d'articles à l'examen. Mentionner cette situation serait aller au-delà de la Convention de Vienne, et en tout cas cela pourrait être fait dans le cadre de l'article 6.

5. M. AGO estime, pour sa part, que les rapports entre le projet d'article 31 et l'article 73 de la Convention de Vienne sur le droit des traités sont beaucoup plus apparents que réels. Ce dernier article, encore que rédigé de façon quelque peu vague et confuse, peut s'expliquer dans le cadre de la Convention de Vienne, car la Commission a voulu exclure expressément du champ d'application de cette convention la question de la succession d'Etats en matière de traités, celle de la responsabilité et celle des effets de la guerre sur les traités. Or, il est bien évident que l'article 31 ne saurait contenir une réserve concernant la succession d'Etats, puisque c'est là le sujet même du projet d'articles.

6. L'article 31 mêle la mention de l'occupation militaire, celle de la responsabilité internationale et celle de l'ouverture d'hostilités. Ces deux dernières questions n'ont probablement pas grand-chose à voir avec l'hypothèse d'une succession d'Etats en matière de traités : en tout cas, il faudrait parler, en ce qui les concerne, de succession et non pas de traités tout court. La question qui, par contre, aurait une raison d'être dans une clause de ce genre est celle de l'occupation militaire, car l'occupation d'un territoire pose des problèmes qui ont quelque rapport avec la succession d'Etats. L'occupant peut être, en effet, tenu de respecter certains traités de l'Etat qui est soumis à l'occupation militaire.

7. L'article 31 se justifierait s'il se limitait à indiquer qu'on ne préjuge pas des effets d'une occupation militaire sur les traités de l'Etat occupé.

8. M. KEARNEY dit qu'il retient avec intérêt l'idée exprimée par M. Ago, selon laquelle il n'y a aucune raison essentielle d'exclure la question de la responsabilité des Etats de celle de la succession d'Etats. La Commission

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. 321.

subit peut-être inutilement, à cet égard, l'influence de la Convention de Vienne. Toutefois, M. Kearney est moins certain qu'il en aille de même de l'ouverture d'hostilités, car il peut imaginer des cas où l'ouverture d'hostilités pourrait mettre en jeu des questions de succession.

9. C'est l'exception des cas d'occupation militaire qui semble susciter de la part des membres de la Commission les plus vives objections. Cela témoigne plus de la noblesse de leurs intentions que de leur discernement dans l'analyse, car il serait, semble-t-il, très difficile d'exclure toute disposition en ce sens. Ce qui est en jeu c'est la responsabilité d'un Etat pour les affaires étrangères d'un territoire qu'il occupe militairement. Pendant l'occupation militaire de l'Allemagne, par exemple, de nombreux traités ont été conclus au nom de l'Allemagne par les gouvernements militaires intéressés et ont été considérés comme relevant de l'exercice légitime de leur autorité. Les situations dont il s'agit ne tombaient pas sous le coup des règles normales de la succession, car la puissance occupante n'exerçait pas sa propre autorité nationale, mais bien plutôt celle de l'Etat occupé.

10. Tout bien considéré, M. Kearney pense donc qu'il serait préférable que le projet contienne un article excluant expressément les cas d'occupation militaire de son champ d'application, bien qu'il se rende parfaitement compte à quel point il est difficile de déterminer si tel ou tel cas d'occupation militaire est illicite ou non au regard du droit international contemporain, hormis certains cas, notamment ceux qui se rattachent à des cas d'agression ou de riposte à l'agression. Cependant, de l'avis de M. Kearney, le droit international dans son état actuel n'est pas suffisamment consolidé pour que l'on puisse écarter l'hypothèse d'une occupation militaire et la prudence exige que cette hypothèse soit envisagée dans le projet.

11. M. OUCHAKOV constate que, en ce qui concerne la responsabilité internationale des Etats et l'ouverture d'hostilités entre Etats, l'article 31 reprend mot pour mot l'article 73 de la Convention de Vienne. Il vise également le cas d'occupation militaire, qui n'était pas prévu par la Convention de Vienne. L'occupation militaire est, sans doute, interdite par le droit international contemporain, mais elle continue malheureusement à se produire. Il faut donc ajouter le cas de l'occupation militaire aux deux autres cas, car, s'il ne s'agit pas d'un cas de succession d'Etats, il s'agit d'un cas étroitement lié à la question des traités. M. Ouchakov est donc partisan de maintenir l'article 31.

12. M. YASSEEN dit que, si l'on interprète correctement les articles de la Convention de Vienne, les principes généraux du droit international et l'article 31, il faut bien conclure que ce dernier article n'est pas nécessaire. Comme l'a fait observer M. Ago, l'article 31 n'a que peu de rapport avec la succession d'Etats. Cependant, il peut se révéler utile dans la mesure où l'interprétation de certains articles ou de certains principes peut donner lieu à des divergences d'opinion. Comme l'a fait observer M. Ouchakov, l'occupation militaire est interdite par les principes du droit international contemporain, mais le monde actuel connaît des cas d'occupation militaire prolongée sur lesquels il est impossible de fermer les yeux. Une occupation militaire prolongée peut, en effet, inciter certains Etats à

transformer un état de fait en état de droit. M. Yasseen juge donc prudent de maintenir l'article 31 et de ne pas supprimer la mention des cas d'occupation militaire.

13. M. MARTÍNEZ MORENO note que des arguments ont été avancés au cours du débat à la fois pour et contre le maintien de l'article 31. Tout bien considéré, il pense que, si l'article est maintenu, il faudra établir une nette distinction entre les cas d'occupation militaire illicite et les cas où l'occupation militaire est conforme au droit international. Si, toutefois, l'article est supprimé, la Commission devra veiller très soigneusement à dissiper, dans le commentaire, tous les doutes quant à la question de savoir si elle a préjugé les cas d'occupation militaire. M. Martínez Moreno aimerait que le maintien de l'article 31 soit étayé par des arguments plus nombreux; cependant, ce qui est le plus important à son avis, c'est que la Commission tienne compte du débat qu'elle a précédemment consacré à l'article 29 et précise bien que le projet d'articles ne préjuge aucune question relative à la validité ou à la non-validité d'un traité de frontière.

14. M. TSURUOKA voudrait savoir quels sont les liens qui existent entre l'occupation militaire et l'ouverture d'hostilités entre Etats. L'occupation militaire comprend-elle l'occupation d'un territoire par les forces de l'ONU? Résulte-t-elle de la défaite d'un Etat dans une guerre? M. Tsuruoka partage les préoccupations de M. Martínez Moreno et pense que, si la Commission veut continuer à parler d'occupation militaire à l'article 31, elle doit préciser, dans le commentaire, ce que signifie cette expression.

15. M. AGO tient à redire que l'article 31 mêle des questions tout à fait différentes et que la seule vraie question qui se pose en ce qui concerne des effets sur des traités est celle de l'occupation militaire; l'occupation militaire soulève, en effet, à l'égard du respect des traités, des problèmes qui peuvent ressembler à certains problèmes de succession d'Etats, encore qu'il n'y ait aucune succession. M. Ago cite, à cet égard, le cas de l'Allemagne, qui a occupé la ville de Rome pendant la seconde guerre mondiale, et qui était tenue de respecter les traités conclus par l'Etat italien avec l'Etat du Vatican. Il s'agit donc d'un cas qui, sans être un cas de succession d'Etats à proprement parler, est quand même apparenté sous certains aspects à la succession d'Etats, car, du fait qu'il y a substitution, non pas d'une souveraineté à une autre, mais d'une autorité à une autre sur un territoire, il peut y avoir obligation de respecter les traités existants.

16. Par contre, en ce qui concerne les deux autres cas, la reprise des termes de la Convention de Vienne ne se justifie pas, car en l'occurrence il ne faut pas parler des traités, mais de la succession d'Etats en matière de traités. Il est en fait inutile de parler de la responsabilité des Etats et de l'ouverture d'hostilités. Si la Commission tenait, toutefois, à mentionner ces deux questions, elle devrait dire plutôt que : « Les dispositions des présents articles ne préjugent aucune question qui pourrait se poser à propos d'une succession d'Etats en matière de traités en raison de l'occupation militaire d'un territoire, de la responsabilité internationale d'un Etat, ou de l'ouverture d'hostilités entre Etats. » Sinon, la Commission reprendrait une règle de la Convention de Vienne sans indiquer que, dans le projet, elle ne se réfère pas aux traités, mais à la succession d'Etats en matière de traités.

17. D'ailleurs, l'occupation militaire n'est pas toujours illicite : il peut s'agir, en effet, de l'occupation du territoire d'un Etat agresseur par les forces de l'ONU, ordonnée à titre de sanction par le Conseil de sécurité. Cependant, même si l'occupation militaire est illicite selon le droit international, l'Etat occupant doit respecter certaines obligations internationales. M. Ago pense qu'il faut souligner ce point et ne pas se préoccuper du caractère licite ou illicite de l'occupation militaire.

18. M. SETTE CÂMARA dit qu'il n'a rien à objecter au maintien de l'article 31, mais pense, comme M. Ago, que quelques modifications du libellé s'imposent. Comme M. Ago l'a montré, les cas de responsabilité d'Etats et d'ouverture d'hostilités n'ont pas leur place dans l'article et le Comité de rédaction devrait s'efforcer de réduire cette disposition à la simple expression de la clause de sauvegarde, qui a été décidée en 1972.

19. M. ELIAS pense que l'article 31 doit être maintenu sous une forme ou une autre, ne serait-ce que pour parachever le projet. L'article pourrait être remanié comme l'a suggéré M. Ago, mais il faut en conserver la substance, afin que cette disposition reste en harmonie avec l'article 73 de la Convention de Vienne, comme l'a dit le Rapporteur spécial. Si la Commission veut clarifier davantage la question de la responsabilité internationale, elle est évidemment libre de le faire, mais il n'en demeure pas moins que l'article 31 est important et nécessaire.

20. M. OUCHAKOV pense que la formule « Les dispositions des présents articles ne préjugent aucune question qui pourrait se poser à propos d'un traité... » est assez large pour englober les questions qui pourraient se poser à propos des effets de la succession d'Etats en matière de traités. Il est, à son avis, moins dangereux de reprendre les termes de la Convention de Vienne que de les modifier.

21. M. KEARNEY rappelle que la référence à « l'ouverture d'hostilités » à l'article 73 de la Convention de Vienne a été introduite uniquement en raison de l'effet possible de cet événement sur le manquement à un traité ou la suspension d'un traité. Dans le cas d'une succession d'Etats, toutefois, cette situation ne peut se produire que s'il y a ouverture d'hostilités entre l'Etat prédécesseur et un Etat tiers partie au traité. M. Kearney ne pense pas que cette ouverture d'hostilités doive affecter en quoi que ce soit le droit de l'Etat successeur de notifier le fait de sa succession.

22. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial), résumant la discussion, dit qu'il apparaît que la majorité des membres de la Commission jugent nécessaire d'inclure dans le projet un article prévoyant les cas d'occupation militaire et qu'il n'existe pas de majorité en faveur de la suppression de l'article 31. La proposition faite par M. Ago mérite évidemment de retenir sérieusement l'attention.

23. Se référant à la question posée par M. Tsuruoka, le Rapporteur spécial signale qu'il y a des situations dans lesquelles une occupation militaire ne se confond pas avec l'ouverture d'hostilités; comme l'a indiqué M. Kearney, l'occupation militaire peut être la conséquence de la cessation d'hostilités; on peut également concevoir qu'un Etat choisisse de n'offrir aucune résistance à une

occupation militaire. Le principe distinctif entre l'ouverture d'hostilités et l'occupation militaire pourrait donc être assez difficile à définir.

24. Le PRÉSIDENT propose que l'article 31 soit renvoyé au Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé ².

PROJET D'ARTICLES PROPOSÉ
PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

25. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner le titre de la deuxième partie du projet d'articles, le titre et le texte de l'article 10, les titres de la troisième partie et de la section 1, le titre et le texte de l'article 11, le titre de la section 2 et les titres et textes des articles 12 à 14, dans le libellé proposé par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.209/Add.1).

ARTICLE 10 ³

26. M. HAMBRO (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction propose d'intituler et de rédiger l'article 10 de la deuxième partie comme suit :

PARTIE II

SUCCESSION CONCERNANT UNE PARTIE DE TERRITOIRE

Article 10

Succession concernant une partie de territoire

Lorsqu'une partie d'un territoire d'un Etat ou tout autre territoire pour les relations internationales duquel un 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 en question 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 en question à compter de la même date, à moins qu'il ne ressorte d'un traité particulier ou qu'il ne soit par ailleurs établi que l'application de ce traité audit territoire serait incompatible avec l'objet et le but du traité [ou changerait radicalement les conditions de l'application du traité].

27. Le Comité de rédaction a apporté quelques modifications mineures au texte de l'article 10, qui est le seul article de la deuxième partie. Ce faisant il a tenu compte des critiques adressées au membre de phrase liminaire du texte de 1972, qui est ainsi conçu : « Lorsqu'un territoire relevant de la souveraineté ou de l'administration d'un Etat devient partie d'un autre Etat... ».

28. La première de ces critiques se fondait sur une observation faite dans le commentaire (A/8710/Rev.1, chap. II, sect. C), où il est signalé à juste titre que l'article 10 ne s'applique pas au cas appelé de manière quelque peu impropre celui de « l'absorption totale ». On a fait valoir que ce point n'est pas suffisamment précisé dans le membre de phrase liminaire de l'article. La deuxième critique consistait à dire que les mots « territoire relevant... de l'administration d'un Etat » sont ambigus et devraient

² Pour la suite du débat, voir 1296^e séance, par. 36.

³ Pour les débats antérieurs, voir 1268^e séance, par. 29.

être remplacés par une expression s'inspirant de la définition de la succession d'Etats donnée à l'article 2. Pour tenir compte de ces critiques, le Comité de rédaction a modifié le membre de phrase liminaire de la manière suivante : « Lorsqu'une partie d'un territoire d'un Etat ou tout autre territoire pour les relations internationales duquel un Etat est responsable devient partie du territoire d'un autre Etat... ».

29. Cette modification entraîne la modification consécutive du titre de la deuxième partie et de celui de l'article 10 lui-même. Ces deux titres sont désormais ainsi libellés : « Succession concernant une partie de territoire » au lieu de « Transfert de territoire ». Une autre modification consécutive consiste à substituer les mots « du territoire en question » aux mots « de ce territoire », dans les deux alinéas.

30. Le Comité de rédaction a en outre remplacé les mots « la succession », à l'alinéa *a*, par l'expression « la succession d'Etats » qui est définie à l'article 2 et utilisée d'un bout à l'autre du projet. Aucune autre modification n'a été apportée à cet alinéa.

31. L'alinéa *b* énonce une règle et une exception à cette règle. L'exception, qui est énoncée dans la deuxième disposition commençant par les mots « à moins que », est généralement qualifiée de « critère de compatibilité ». Le Comité de rédaction a toutefois fait remarquer qu'à l'alinéa *a* de l'article 25 et à l'alinéa *b* du paragraphe 1 de l'article 26, le critère de compatibilité est associé à une deuxième exception inspirée de la notion de changement radical, qui est analogue à celle de changement fondamental de circonstances, objet de l'article 62 de la Convention de Vienne sur le droit des traités. Afin de résoudre cette divergence évidente, le Comité de rédaction a ajouté les mots « ou changerait radicalement les conditions de l'application du traité », à l'alinéa *b* de l'article 10. Il a toutefois placé ces mots entre crochets car il faudra réexaminer la question compte tenu du projet d'articles dans son ensemble et notamment des dispositions que la Commission pourra adopter pour l'alinéa *a* de l'article 25.

32. Le Comité de rédaction a en outre supprimé le mot « particulier » qui suit le mot « traité » à l'alinéa *b* de l'article 10 et qui est superflu.

33. M. TAMMES constate que le Comité de rédaction a repris dans une large mesure la formule que le premier rapporteur spécial avait proposée dans son deuxième rapport pour l'article 2 (Partie de territoire passant de la souveraineté d'un Etat sous celle d'un autre Etat)⁴. Cette formule exclut le cas où l'un des deux Etats impliqués dans le transfert de territoire disparaît. Le libellé maintenant proposé soustrait donc à la portée de cet article un cas que la Commission a longuement examiné, à savoir celui de l'incorporation pacifique et volontaire d'un Etat dans un autre. Sous sa forme actuelle l'article 26 (Unification d'Etats) ne prévoit pas non plus ce cas. C'est pourquoi M. Tammes est obligé de réserver sa position au sujet de l'article 10, en attendant d'avoir l'assurance qu'il sera pourvu aux cas de « succession totale ».

34. Le PRÉSIDENT dit que le Comité de rédaction étudiera ce point à propos de l'unification d'Etats.

35. M. CALLE y CALLE appelle l'attention sur la nécessité d'expliquer dans le commentaire que l'article 10 concerne les cas où une partie du territoire d'un Etat existant devient partie du territoire d'un autre Etat existant. Il ne traite pas des cas d'union, de fusion ou de création d'un nouvel Etat, mais uniquement du transfert d'une partie du territoire d'un Etat existant à un autre.

36. M. Calle y Calle signale par ailleurs qu'il faudrait modifier comme suit la version espagnole du membre de phrase figurant entre crochets : « *o hubieran cambiado radicalmente las condiciones para su aplicación* ». Une modification correspondante semblerait devoir être apportée dans la version française. Les deux textes espagnol et français, sous leur forme actuelle, déclarent que « l'application de ce traité » audit territoire... changerait radicalement les conditions de l'application du traité.

37. Le PRÉSIDENT dit qu'il sera pris note du premier point aux fins du commentaire. Le deuxième point sera pris en considération lorsque le Comité de rédaction prendra une décision définitive au sujet du membre de phrase figurant entre crochets.

38. Outre qu'on exposera, dans le commentaire, les raisons pour lesquelles des modifications ont été apportées au texte de 1972, on y donnera clairement à entendre que la règle consacrée à l'alinéa *a* de l'article 10 est atténuée par celle qui est énoncée aux articles 29 et 30 et qui prévoit une exception pour les traités de frontière et les traités territoriaux. Le Président constate que le Comité de rédaction a judicieusement décidé de supprimer, à l'article 11, la clause de sauvegarde des autres articles du projet, qui figurait dans le texte de 1972; il n'est donc pas nécessaire que l'article 10 renvoie expressément aux articles 29 et 30, mais il sera signalé dans le commentaire que les dispositions relatives aux régimes de frontière et autres régimes territoriaux, énoncées dans ces deux articles, limitent la règle énoncée à l'alinéa *a* de l'article 10.

39. M. KEARNEY propose d'insérer le mot « *when* » avant les mots « *any other territory* », dans la version anglaise de la phase liminaire de l'article 10.

40. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) appuie cette proposition.

41. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'autres observations il considérera que la Commission décide d'approuver le titre de la deuxième partie ainsi que le titre et le texte de l'article 10 proposés par le Comité de rédaction, après insertion de l'amendement proposé par M. Kearney et sous réserve de la décision qui sera prise ultérieurement au sujet des mots figurant entre crochets à la fin de l'alinéa *b*.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 11⁵

42. M. HAMBRO (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction propose d'intituler et de rédiger comme suit la troisième partie, la section 1 et l'article 11.

⁴ Voir *Annuaire... 1969*, vol. II, p. 52.

⁵ Pour les débats antérieurs, voir 1269^e séance, par. 1.

PARTIE III

ÉTATS NOUVELLEMENT INDÉPENDANTS

SECTION 1. — RÈGLE GÉNÉRALE

Article 11

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

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

43. L'article 11 constitue la section 1 de la troisième partie. Il énonce une règle générale relative à la position des Etats nouvellement indépendants à l'égard des traités conclus par l'Etat prédécesseur. Le Comité n'a apporté aucune modification au titre de la troisième partie, ni à celui de la section 1. Toutefois, conformément à sa décision antérieure, il a remplacé les mots « *the predecessor State's treaties* » par les mots « *the treaties of the predecessor State* », dans la version anglaise du titre⁶. Dans la version anglaise de l'article, le Comité de rédaction a décidé de supprimer les deux virgules qui entouraient l'expression « *at the date of the succession of States* ».

44. La seule autre modification apportée par le Comité de rédaction concerne la clause liminaire : « Sous réserve des dispositions des présents articles ». Au cours des débats de la Commission, plusieurs membres ont émis l'avis que cette réserve était superflue parce qu'elle exprimait une règle générale d'interprétation des traités et parce que, si on la conservait à l'article 11, il fallait l'ajouter dans les autres articles. Le Comité de rédaction a souscrit à cette façon de voir et a supprimé la clause.

45. Le PRÉSIDENT dit qu'en l'absence d'observations il considérera que la Commission décide d'approuver le titre de la troisième partie et celui de la section 1, ainsi que le titre et le texte de l'article 11, proposés par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 12⁷

46. M. HAMBRO (Président du Comité de rédaction) dit que le Comité de rédaction propose le titre et le texte suivants pour la section 2 et l'article 12 :

SECTION 2. — TRAITÉS MULTILATÉRAUX

Article 12

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 [faite dans un délai raisonnable à compter de la date de la succession d'Etats], établir sa qualité de partie à tout traité multilatéral qui [à cette date,] était en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats.

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

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.

47. Le Comité de rédaction n'a apporté aucun changement au titre de la section 2 de la troisième partie. Il a ajouté les mots « à la date de la succession d'Etats » dans le titre de l'article, pour l'aligner sur le texte du paragraphe 1. Il a modifié, de même, le titre de l'article 13, dont le libellé est désormais « Participation à des traités en vigueur à la date de la succession d'Etats », afin d'éviter tout malentendu possible concernant le rapport entre les deux articles.

48. La principale question débattue par le Comité de rédaction à propos de l'article 12 tenait au fait que le texte de 1972 ne fixait aucun délai pour l'exercice, par un Etat nouvellement indépendant, de son droit de faire une notification de succession à un traité multilatéral; mais en vertu de l'article 18 du projet, lorsqu'un Etat nouvellement indépendant fait une notification de ce genre, le traité est considéré, dans certaines conditions, comme étant en vigueur à l'égard de cet Etat à compter de la date de la succession d'Etats.

49. La notification de succession pouvait ainsi avoir un effet rétroactif. Plusieurs membres de la Commission ont estimé qu'un tel effet créerait des difficultés pour les autres Etats parties et ont proposé que l'article 12 fixe un délai pour l'exercice par un Etat nouvellement indépendant de son droit à faire une notification de succession. Le Comité de rédaction accepte cette façon de voir, mais estime qu'il n'est pas possible de fixer un délai ferme qui puisse couvrir toute la diversité des cas particuliers de succession d'Etats. Il a donc ajouté les mots « faite dans un délai raisonnable à compter de la date de la succession d'Etats » après les mots « une notification de succession » au paragraphe 1 et il a, ensuite, remplacé les mots « à la date de la succession d'Etats » par les mots « à cette date ». Le Comité de rédaction estime, toutefois, qu'il serait nécessaire de revoir l'ensemble de la question lors de l'examen de l'article 18; en conséquence, pour souligner le caractère provisoire des modifications effectuées, il a mis entre crochets les mots supplémentaires qu'il propose.

50. Le Comité a aussi noté que le paragraphe 1 de l'article 12 utilise l'expression « un Etat nouvellement indépendant », alors que les deux paragraphes suivants utilisent l'expression « l'Etat successeur », bien que les trois paragraphes se réfèrent au même Etat. Afin de dissiper toute équivoque, le Comité de rédaction a remplacé l'expression « Etat successeur », aux paragraphes 2 et 3, par l'expression « Etat nouvellement indépendant ».

51. Enfin, le Comité de rédaction a examiné certaines questions relatives aux traités multilatéraux et a décidé de traiter, dans le commentaire, du cas particulier des conventions de l'OIT et des conventions humanitaires de Genève (conventions de la Croix-Rouge), mais de ne pas apporter de nouveaux changements à l'article lui-même.

52. M. OUCHAKOV précise qu'à sa demande le Comité de rédaction a envisagé la possibilité de compléter ultérieurement le projet par quelques articles relatifs aux

⁶ Voir 1286^e séance, par. 28.

⁷ Pour les débats antérieurs, voir 1269^e séance, par. 32.

traités de caractère universel, qui constitueraient le corollaire de l'article 12.

53. M. SETTE CÂMARA dit que les mots entre crochets n'auront pas pour effet de fixer un délai précis et ne résoudront aucun problème. Ils en poseront même un autre, car il faudra déterminer ce que signifie « délai raisonnable » et, s'ils sont maintenus, il faudra donner une explication dans le commentaire.

54. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit que, si le passage entre crochets est maintenu, il faudra préciser les conséquences d'une notification de succession faite après l'expiration du « délai raisonnable ».

55. M. YASSEEN rappelle que la Commission a déjà examiné cette question et qu'elle a constaté que l'absence de délai pourrait donner lieu à des complications pratiques. La notion de « délai raisonnable » a été proposée à titre de compromis. Contrairement à M. Sette Câmara, M. Yasseen estime que l'introduction d'un « délai raisonnable » aurait un certain effet sur le comportement des Etats; ceux-ci se sentiraient alors appelés à se prononcer pour ou contre leur participation aux traités qui étaient en vigueur à l'égard du territoire auquel se rapporte la succession d'Etats. Certes, cette solution ne résout pas la question de façon mathématique, mais elle permettrait au moins d'éviter les difficultés que susciteraient des notifications nettement tardives.

56. Le PRÉSIDENT, parlant en tant que membre de la Commission, dit que la disposition serait considérée comme une exhortation; elle inciterait les Etats nouvellement indépendants à ne pas tarder à faire une notification de succession.

57. M. ELIAS propose d'ajourner la discussion sur les mots entre crochets jusqu'à ce qu'une décision ait été prise sur l'article 18.

58. M. BILGE s'est déjà déclaré contre l'inclusion du passage entre crochets et maintient son point de vue. La notion de « délai raisonnable » n'ajoute rien à l'article. De plus, il n'est pas précisé si c'est l'Etat successeur ou les autres Etats parties qui détermineront le caractère raisonnable du délai.

59. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit qu'en utilisant le mot « raisonnable » le Comité de rédaction a eu certainement l'intention de proposer un critère objectif. La situation est la même que dans plusieurs dispositions de la Convention de Vienne sur le droit des traités, qui obligent à appliquer un critère objectif. Le Rapporteur spécial tient donc à préciser que, malgré l'absence de toute disposition relative au règlement juridictionnel, le soin de déterminer ce qui constitue un « délai raisonnable » n'est pas laissé à la décision unilatérale de l'Etat successeur ou de l'Etat prédécesseur.

60. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide d'approuver l'article 12, sous réserve d'une décision ultérieure sur les mots entre crochets.

Il en est ainsi décidé ⁸.

ARTICLE 13 ⁹

61. Le PRÉSIDENT dit que, le Président du Comité de rédaction n'ayant pas pu assister à la séance de celui-ci au cours de laquelle les articles 13 et 14 ont été rédigés, il invite M. Elias à présenter ces deux articles au nom du Comité.

62. M. ELIAS dit que le Comité de rédaction propose le titre et le texte suivants pour l'article 13 :

Article 13

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 [faite dans un délai raisonnable à compter de la date de l'entrée en vigueur du traité], établir sa qualité de partie à un traité multilatéral qui entre en vigueur après la date de la succession d'Etats si [à cette dernière date], l'Etat prédécesseur était un Etat contractant à l'égard du territoire auquel se rapporte cette succession d'Etats.

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

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 sa qualité de partie au traité ou d'Etat contractant à l'égard du traité 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.

63. Le Président du Comité de rédaction a déjà expliqué les raisons du changement apporté au titre de l'article 13.

64. En ce qui concerne le texte de l'article, le Comité de rédaction a décidé de diviser le premier paragraphe en deux nouveaux paragraphes, et les trois autres paragraphes ont été renumérotés en conséquence. Le but de cette modification est de traiter séparément des deux catégories d'Etats contractants. La première comprend les Etats contractants qui ont exprimé leur consentement à être liés au moment où le traité n'était pas encore en vigueur. La seconde comprend les Etats contractants qui ont exprimé leur consentement à être liés au moment où le traité était déjà en vigueur. Le Comité de rédaction a décidé d'utiliser le terme « partie » pour désigner les Etats de la deuxième catégorie, conformément à la définition du terme « partie » donnée au paragraphe 1 / de l'article 2 (Expressions employées).

65. On a inclus dans le nouveau paragraphe 2 une clause entre crochets spécifiant que la notification doit être faite

⁸ Voir 1294^e séance, par. 32.

⁹ Pour les débats antérieurs, voir 1270^e séance, par. 51.

« dans un délai raisonnable à compter de la date de l'entrée en vigueur du traité ». Aucune clause analogue n'a été introduite dans le paragraphe 1 parce que ce paragraphe fixe implicitement un délai, qui est la date d'entrée en vigueur du traité. Les paragraphes 3, 4 et 5 du nouveau texte de l'article 13 reproduisent le libellé des anciens paragraphes 2, 3 et 4, avec certaines modifications de terminologie résultant de l'utilisation du terme « partie » dans le nouveau paragraphe 2.

66. En dehors de ces modifications, le Comité de rédaction, pour les mêmes raisons qu'à l'article 12, a remplacé l'expression « Etat successeur » tout au long du texte par l'expression « Etat nouvellement indépendant ». Il a également remplacé le mot « parties », dans la formule « il n'entrera en vigueur que lorsqu'un nombre déterminé d'Etats y seront devenus parties », au commencement de l'ancien paragraphe 4, par l'expression « Etats contractants » car, avant l'entrée en vigueur d'un traité, il n'y a évidemment pas de parties à ce traité, mais seulement des Etats contractants.

67. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) propose que, dans le nouveau paragraphe 3, les premiers mots « Le paragraphe 1 ne s'applique pas » soient remplacés par les mots « Les paragraphes 1 et 2 ne s'appliquent pas ». Cette modification est rendue nécessaire par la subdivision de l'ancien paragraphe 1 en deux paragraphes distincts.

68. M. SETTE CÂMARA se demande si le nouveau texte représente une amélioration. Lorsqu'il faut un nombre déterminé d'Etats participants pour qu'un traité entre en vigueur, le nombre de ratifications, d'adhésions ou d'acceptations nécessaires y est clairement stipulé. Il est donc préférable de ne pas parler d'Etats « contractants » pour désigner les Etats intéressés, comme le fait le paragraphe 5 du nouveau texte. Les Etats qui ratifient ou acceptent un traité ou qui y adhèrent sont des « parties » à ce traité et non pas des « Etats contractants ».

69. Sir Francis VALLAT (Rapporteur spécial) dit que ce point a été longuement examiné par le Comité de rédaction. En principe, les paragraphes 1 et 2 devraient se référer, l'un et l'autre, aux Etats qui ont « consenti à être liés » par le traité. Il serait, toutefois, extrêmement gênant de remplacer les mots « Etat contractant » et « partie » par le texte intégral des définitions figurant aux alinéas *k* et *l* du paragraphe 1 de l'article 2. L'expression « Etat contractant » est utilisée dans la formule « lorsqu'un nombre déterminé d'Etats seront devenus Etats contractants » avec le sens qui lui est donné au paragraphe 1 *k* de l'article 2. Il ne serait pas approprié d'employer, dans ce contexte, le mot « parties » au lieu de l'expression « Etats contractants », car une référence aux « parties » impliquerait que le traité est déjà en vigueur.

70. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide d'approuver l'article 13, avec la modification que le Rapporteur spécial propose d'apporter au paragraphe 3 et sous réserve de la décision à prendre ultérieurement sur les mots entre crochets ¹⁰.

Il en est ainsi décidé.

ARTICLE 14 ¹¹

71. M. ELIAS, prenant la parole au nom du Comité de rédaction, dit que le Comité propose d'intituler et de rédiger l'article 14 comme suit :

Article 14

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 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 partie au traité ou Etat contractant à l'égard du traité.

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 si l'objet et le but du traité sont incompatibles avec la participation de l'Etat nouvellement indépendant à ce 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 partie au traité ou Etat contractant à l'égard du traité qu'avec ce consentement.

72. L'article 14 s'applique aux traités à l'égard desquels l'Etat prédécesseur n'a pas manifesté son consentement à être lié, mais qu'il a signés sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation. Le Comité de rédaction a modifié le titre de l'article afin de l'aligner sur les titres des articles 12 et 13, qui viennent d'être approuvés. Les trois titres commencent maintenant par les mots « Participation à des traités ».

73. Lorsque la Commission a examiné l'article 14, en 1972 ¹² et à la session en cours, plusieurs membres ont émis l'avis qu'un Etat nouvellement indépendant ne devrait pas avoir le droit de bénéficier de la signature d'un traité par un Etat prédécesseur et ont proposé de supprimer cet article. Dans sa majorité, la Commission paraît toutefois opposée à cette suggestion et le Comité de rédaction a décidé de recommander que l'article 14 soit conservé.

74. Le Comité a cependant relevé plusieurs imperfections dans le texte de 1972 de cet article. Le paragraphe 1, qui traite exclusivement de la ratification d'un traité par l'Etat successeur, renvoie par recoupements à cinq autres dispositions du projet d'articles et ne peut être compris qu'après une lecture attentive de ces dispositions. Au paragraphe 2, le membre de phrase « dans des conditions analogues à celles qui s'appliquent à la ratification » renvoie de façon peu explicite au paragraphe 1. Afin de remédier à ces imperfections le Comité de rédaction a entièrement remanié l'article et présente maintenant un

¹⁰ Voir 1294^e séance, par. 32.

¹¹ Pour les débats antérieurs, voir 1271^e séance, par. 39.

¹² Ancien article 8 bis; voir *Annuaire... 1972*, vol. I, p. 229 et 230.

nouveau texte qui lui paraît plus clair que celui de 1972. Les modifications apportées ne changent rien au sens de l'article ni au principe dont il s'inspire.

75. M. KEARNEY, bien qu'il n'ait rien d'essentiel à objecter au paragraphe 2 de l'article, constate que ce paragraphe a recours à une fiction juridique. Dans la pratique, la question de savoir si la signature de l'Etat prédécesseur exprime réellement l'intention d'étendre le traité à l'ensemble du territoire pour les relations internationales duquel l'Etat prédécesseur était responsable est toujours très douteuse.

76. Le PRÉSIDENT dit que le paragraphe 2 semble avoir pour objet d'établir une présomption. A moins que l'Etat prédécesseur n'ait signifié que sa signature valait pour une certaine partie de son territoire, on peut présumer qu'il souhaitait lier l'ensemble du territoire relevant de sa juridiction.

77. En l'absence d'autres observations, le Président considérera que la Commission décide d'approuver l'article 14 proposé par le Comité de rédaction.

Il en est ainsi décidé.

La séance est levée à 12 h 30.

1291^e SÉANCE

Mardi 9 juillet 1974, à 10 h 10

Président : M. Endre USTOR

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

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

(A/CN.4/277 ; A/CN.4/279 ; A/CN.4/L.210)

[Point 7 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la 1279^e séance)

PROJET D'ARTICLES PROPOSÉ PAR LE COMITÉ DE RÉDACTION

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à examiner les titres du projet d'articles et de la première partie, les titres et textes des articles premier, 2, 3 et 4, les titres de la deuxième partie et de la section 1 et le titre et le texte de l'article 6, adoptés par le Comité de rédaction (A/CN.4/L.210).

TITRES DU PROJET D'ARTICLES ET DE LA PREMIÈRE PARTIE

2. M. HAMBRO (Président du Comité de rédaction) dit que, dans le titre du projet d'articles, le Comité de

rédaction a proposé de remplacer les mots « La question de », qui figurent dans l'intitulé du sujet, par les mots « Projet d'articles sur ». Il propose également que les mots « ou entre deux ou plusieurs organisations internationales » soient remplacés par la formule plus courte et peut-être plus claire « ou entre des organisations internationales ». Le nouveau titre serait donc le suivant : « Projet d'articles sur les traités conclus entre des Etats et des organisations internationales ou entre des organisations internationales ».

3. Pour la première partie, le Comité de rédaction propose à la Commission de conserver le titre « Introduction », utilisé par le Rapporteur spécial dans son troisième rapport (A/CN.4/279) et qui figure également dans la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités¹, dont s'inspire le projet d'articles à l'examen.

ARTICLE PREMIER²

4. Pour l'article premier, le Comité de rédaction propose le titre et le texte suivants :

Article premier

Portée des présents articles

Les présents articles s'appliquent :

- a) aux traités conclus entre un ou plusieurs Etats et une ou plusieurs organisations internationales;
- b) aux traités conclus entre des organisations internationales.

5. L'article premier définit la portée du projet d'articles, qui s'étend à deux catégories de traités. La première comprend les traités conclus entre un ou plusieurs Etats, d'une part, et une ou plusieurs organisations internationales, d'autre part; la deuxième comprend les traités conclus par des organisations internationales entre elles. Dans un souci de clarté, le Comité de rédaction a divisé l'article en deux alinéas, consacrés chacun à une des deux catégories de traités; cette présentation facilitera les renvois.

6. Au cours des débats de la Commission, on a suggéré de souligner dans le commentaire à l'article premier que l'application du projet d'articles est subordonnée aux règles de *ius cogens*. Le Comité de rédaction a, toutefois, considéré que la question devait faire l'objet d'une disposition dans le texte du projet et non pas simplement dans le commentaire; le Rapporteur spécial présentera ultérieurement un article à ce sujet.

7. M. ELIAS, appuyé par M. KEARNEY, propose d'ajouter le mot « et » à la fin de l'alinéa a.

8. Le PRÉSIDENT dit que, s'il n'y a pas d'autres observations, il considérera que la Commission décide d'approuver le titre du projet d'articles, le titre de la première partie et le titre et le texte de l'article premier, avec la modification proposée par M. Elias.

Il en est ainsi décidé.

¹ Voir *Documents officiels de la Conférence des Nations Unies sur le droit des traités, Documents de la Conférence* (publication des Nations Unies, numéro de vente : F.70.V.5), p. 311.

² Pour les débats antérieurs, voir 1274^e séance, par. 8.