

Document:-
A/CN.4/SR.1165

Compte rendu analytique de la 1165e séance

sujet:
Succession d'Etats en matière de traités

Extrait de l'Annuaire de la Commission du droit international:-
1972, vol. I

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

Question de la protection et de l'inviolabilité des agents diplomatiques et autres personnes ayant droit à une protection spéciale en vertu du droit international

(A/CN.4/253 et Add.1 à 3 ; A/CN.4/L.182)

[Point 5 de l'ordre du jour]

(reprise du débat de la 1153^e séance)

75. Le PRÉSIDENT dit qu'il faut revenir brièvement au point 5 de l'ordre du jour, pour permettre au Secrétariat de commencer dès que possible à préparer le rapport de la Commission sur la présente session.

76. Les membres de la Commission ont reçu les observations des gouvernements qui ont été distribuées sous la cote A/CN.4/253 et Add.1 à 3. S'il n'y a pas d'objection, il considérera que, conformément à l'usage, la Commission décide d'annexer ces observations à son rapport sur les travaux de la présente session.

*Il en est ainsi décidé*¹¹.

La séance est levée à 13 h 5.

¹¹ Pour la suite du débat, voir 1182^e séance.

1165^e SÉANCE

Jeudi 25 mai 1972, à 10 h 5

Président : M. Richard D. KEARNEY

Présents : M. Ago, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. El-Erian, M. Hambro, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Rossides, M. Ruda, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Succession d'Etats en matière de traités

(A/CN.4/202 ; A/CN.4/214 et Add.1 et 2 ;
A/CN.4/224 et Add.1 ; A/CN.4/249 ; A/CN.4/256)

[Point 1 a de l'ordre du jour] (*suite*)

ARTICLE 7 (Droit d'un nouvel Etat de notifier sa succession à des traités multilatéraux) (*suite*)¹

1. Le PRÉSIDENT invite la Commission à poursuivre l'examen de l'article 7 du projet du Rapporteur spécial (A/CN.4/224).

2. M. TSURUOKA accepte l'article 7 dans l'interprétation qu'en a donnée le Rapporteur spécial en le présentant et compte tenu du caractère provisoire de l'expression « nouvel Etat ». Il souhaite, toutefois, poser deux questions.

3. La première est celle de savoir si le droit du nouvel Etat de devenir partie à un traité multilatéral est assorti de l'obligation, pour les autres parties au même traité, de reconnaître la valeur de la notification. En d'autres termes, les autres parties n'ont-elles aucun droit d'opposition ou de réserve ?

4. La deuxième est celle de savoir s'il ne conviendrait pas de fixer un délai, raisonnablement long, avant l'expiration duquel le nouvel Etat devra faire connaître ses intentions.

5. M. Tsuruoka approuve les trois exceptions prévues dans l'article. Toutefois, en ce qui concerne l'alinéa a, il y a lieu de se demander ce qui se passera si les parties à un traité ne sont pas unanimes à reconnaître que l'objet et le but du traité sont incompatibles avec la participation du nouvel Etat. De même, en ce qui concerne l'alinéa c, il se pourrait que les parties au traité en question soient divisées sur le point de savoir si le traité entre ou non dans la catégorie des traités visés par cette exception. Sans doute ces questions seront-elles réglées ultérieurement, mais il serait bon que la Commission y songe et que le Rapporteur spécial donne son avis à leur sujet.

6. M. BEDJAOUI ne partage pas l'opinion de ceux qui pensent que l'article 7 est à la limite de l'utile. Un tel article est non seulement utile, mais nécessaire, comme complément de l'article 6 ; il convient donc de le maintenir. M. Bedjaoui se propose d'examiner quatre questions : la nature et l'origine du droit reconnu à l'Etat successeur ; le domaine d'application de ce droit ; la nature des instruments auxquels il est applicable ; les effets de la reconnaissance de ce droit.

7. Le droit prévu à l'article 7 est tiré du droit de la succession d'Etats et non du droit des traités. Il n'est pas ouvert à n'importe quel Etat nouveau. Pour reprendre l'exemple cité à la séance précédente par M. Reuter, un Etat né d'une fusion ne pourrait être admis à notifier son adhésion à un traité multilatéral qu'à la condition que les deux Etats antérieurs, ou l'un ou l'autre d'entre eux, y aient été parties.

8. L'application antérieure du traité au territoire du nouvel Etat est donc une condition de la naissance du droit de celui-ci de notifier sa succession au traité. D'ailleurs, l'article 7 emploie bien les termes « notifier sa succession » et « tout traité multilatéral en vigueur à l'égard de son territoire ». L'application antérieure d'un traité à l'égard d'un territoire donné confère au souverain qui en assume la charge à la suite d'une succession un droit ouvert au maintien de ce traité.

9. Ce droit est justifiable, l'Etat nouveau n'étant pas entièrement étranger à la sphère d'application territoriale du traité, qui a pu marquer de son empreinte le territoire en question. Ce droit est aussi bienvenu pour permettre, dans le respect de la souveraineté de l'Etat nouveau et en harmonie avec elle, l'éventuelle continuité

¹ Pour le texte de cet article, voir séance précédente, par. 42.

de l'application de traités multilatéraux, que nous appelons tous de nos vœux comme on l'a vu lors de l'examen de l'article 6. L'article 7 doit donc être envisagé dans une étroite connexité avec l'article 6, dont il est le complément. C'est en effet le seul moyen de combiner le respect de la souveraineté, tel qu'il est aménagé dans le cadre de l'article 6, qui implique le refus de toute obligation, et le souci de la coopération internationale et de la continuité des traités utiles, qui implique le droit de notifier la succession, comme le prévoit l'article 7. On voit donc que l'article 7 entre bien dans le cadre de la succession d'Etats et qu'il contribue dans une certaine mesure au développement progressif du droit international.

10. En ce qui concerne le domaine d'application du droit prévu à l'article 7, on ne peut, comme dans le cas des articles précédents, douter qu'il s'applique à tous les types possibles de succession d'Etats, qu'il s'agisse d'Etats nés de la décolonisation, du partage, du démembrement, de la fusion ou de l'absorption.

11. Dans ce dernier cas, deux hypothèses sont à envisager : celle de deux ou plusieurs Etats fusionnés ayant tous antérieurement adhéré à l'accord ; plus que d'un droit, il s'agirait alors d'une obligation ; et celle où un ou plusieurs des Etats fusionnés, mais pas tous, y avaient adhéré ; en pareil cas, il est naturel d'ouvrir ce droit à l'Etat successeur. A ce propos, M. Bedjaoui est d'avis qu'il faudrait, pour englober la totalité des cas de succession possible, remplacer, à la deuxième ligne de la phrase liminaire, les mots « à l'égard de son territoire » par « à l'égard de tout ou partie de son territoire ».

12. La nature des instruments auxquels le droit énoncé à l'article 7 est applicable est déterminé par le titre même de l'article. Il s'agit des traités multilatéraux. Mais il serait bon que le Rapporteur spécial donne son avis sur le cas des traités bilatéraux dans les hypothèses de sécession ou de démembrement où c'est la nature même du traité qui se transforme, celui-ci devenant multilatéral, puisque, en plus de la partie autre que l'Etat prédécesseur, ainsi que du prédécesseur lui-même, il peut y avoir un ou plusieurs Etats successeurs. La question qui se pose est celle de savoir s'il faut déjà aborder le problème à propos de l'article 7, ou s'il relève entièrement de la section du projet concernant la situation des nouveaux Etats à l'égard des traités bilatéraux, c'est-à-dire des articles 13 à 17.

13. La question des effets de la reconnaissance du droit énoncé à l'article 7 se pose, d'une part, à l'égard des Etats parties autres que le prédécesseur et, d'autre part, en ce qui concerne la date d'application, c'est-à-dire le problème de la rétroactivité. L'article 7, même sous sa forme actuelle, sauvegarde les droits des Etats autres que le prédécesseur.

14. Dans le cas des traités multilatéraux généraux, qu'il s'agisse de traités techniques, humanitaires, normatifs, ou autres, l'Etat successeur a un droit si incontestable de notifier sa succession que c'en est presque un devoir, sans compter que la mécanique propre aux traités multilatéraux permet aux autres Etats de faire toutes réserves qu'ils jugent bon. Par conséquent, pour les

traités multilatéraux généraux, la notification remplit parfaitement sa fonction, qui est d'assurer la participation de l'Etat nouveau. Il existe bien des cas particuliers, par exemple, celui des instruments qui subordonnent l'acceptation de la notification à un accord préalable de l'ensemble des autres Etats parties ; c'est le cas de la Convention de La Haye de 1899, qui a créé la Cour permanente d'arbitrage. Cependant, ces cas très particuliers ne sont pas à envisager dans l'article.

15. Reste le cas des traités multilatéraux restreints. La réserve prévue à l'alinéa c de l'article 7, qui va jusqu'à exiger le consentement de toutes les parties, suffit amplement à sauvegarder les droits des autres Etats. Le problème se pose toutefois en ce qui concerne les effets de la notification à l'égard des Etats autres que le prédécesseur qui sont parties à d'autres conventions multilatérales portant sur le même objet.

16. C'est le cas, par exemple, des conventions humanitaires comme les Conventions de Genève de 1906, de 1929 et de 1949. La plupart des Etats nouveaux ont adhéré uniquement à la Convention de 1949, omettant ou négligeant les autres, et on s'est demandé si d'autres Etats anciens, qui n'avaient adhéré qu'aux Conventions de 1906 et de 1929, devaient se considérer comme liés à l'égard des nouveaux Etats sur la base de la Convention de 1949. Bien entendu, sur le plan strictement juridique, les conventions auxquelles ils ne sont pas partie n'ont d'effets obligatoires ni pour les uns ni pour les autres, même si, par ailleurs, on les considère comme liés parce qu'il s'agit de conventions humanitaires. Toutefois, ce n'est pas pour l'Etat nouveau en tant que tel que se pose le problème mais pour tout Etat qui viendrait à ne ratifier qu'une convention. L'hypothèse est donc à écarter pour ce qui est de l'article 7.

17. En ce qui concerne la date d'application, que certains voudraient rétroactive pour éviter toute solution de continuité dans l'application du traité au territoire de l'Etat nouveau, elle pose le problème des droits des autres Etats parties. M. Bedjaoui n'est pas en faveur de l'idée de la rétroactivité. Pour sauvegarder les droits des Etats parties autres que le prédécesseur et le principe essentiel de l'article 6, ainsi que pour éliminer l'idée de rétroactivité d'un traité qui est techniquement difficile à mettre en pratique, mieux vaut donc considérer que l'Etat nouveau n'est lié qu'à compter de la date de la notification. La rétroactivité pourrait d'ailleurs donner lieu à des difficultés du fait que la notification n'est souvent faite qu'après des délais parfois très longs. Le principe de la rétroactivité a été appliqué dans le cas de conventions humanitaires, mais la pratique à cet égard varie beaucoup et comporte de nombreuses incertitudes. Mieux vaut donc s'en tenir à la date de la notification comme date d'entrée en vigueur effective du traité.

18. M. TAMMES dit que l'article 7 peut contribuer de façon sensible à assurer la participation la plus large possible aux traités multilatéraux. Complétée par les dispositions plus générales de l'article 4, sur le droit de faire une déclaration unilatérale, la nouvelle règle énoncée à l'article 7 servira à la fois les intérêts de l'Etat successeur et ceux de la communauté internationale dans son ensemble.

19. Cette nouvelle règle est suffisamment bien établie par la pratique des dépositaires pour que son acceptation à l'heure actuelle ne soit pas aussi révolutionnaire qu'elle aurait semblé l'être il y a vingt-cinq ans. Elle a pour conséquence importante de conférer un droit à l'Etat successeur, indépendamment du consentement des autres parties au traité multilatéral. La pratique suivie par les dépositaires a toujours reposé sur cette hypothèse, comme le montre l'abondante documentation qu'on trouve dans le commentaire de l'article.

20. M. Tammes n'éprouve aucune difficulté pour ce qui est des points de détail. Les conséquences juridiques de la règle sont suffisamment indiquées par les dispositions de l'article 12 (A/CN.4/224/Add.1) ; les exceptions sont prévues de façon satisfaisante dans les alinéas *a*, *b* et *c*. En particulier, les dispositions de l'alinéa *b* sont formulées de façon judicieuse de manière à éviter toute confusion entre une association d'Etats assez lâche et une organisation internationale qui est née d'un acte constitutif et suit certaines règles pour l'admission de ses membres.

21. La question d'un délai possible pour l'exercice du droit de notifier la succession a été traitée par le Rapporteur spécial dans une note, à la fin de son troisième rapport. Dans le dernier paragraphe de cette note, le Rapporteur spécial a suggéré que pour le moment il ne soit inséré dans le projet aucune disposition concernant le délai et que cette question soit reprise ultérieurement « dans le cadre d'un examen général du problème de la perte du droit d'invoquer le statut d'Etat successeur comme moyen de devenir partie à un traité »².

22. A première vue, les dispositions de l'article 7, s'ajoutant à celles de l'article 8 (Traités multilatéraux non encore en vigueur) peuvent sembler surprenantes sur un point. Elles auront pour effet de permettre à un nouvel Etat, immédiatement après son accession à l'indépendance, de notifier sa succession à un traité multilatéral sur la base de l'acte de l'Etat prédécesseur, même si cet acte n'est qu'une signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation. En conséquence, le nouvel Etat aura le droit de devenir partie au traité du fait qu'il a notifié sa succession, quel que soit le contenu des clauses finales du traité. Ces clauses finales peuvent contenir, et contiennent souvent, certaines limitations ou conditions concernant l'adhésion, si bien que les Etats existants n'ont pas tous le droit d'y adhérer. Le nouvel Etat aura ainsi le droit de devenir partie par notification de succession alors que des Etats plus anciens sont dans l'impossibilité de devenir parties par adhésion.

23. A la réflexion, cependant, il faut reconnaître que cette solution n'a rien d'illogique car la connexion juridique sur laquelle repose le droit de participation ne découle pas des clauses finales du traité, mais des actes de l'Etat prédécesseur en ce qui concerne le territoire en question.

24. Il faut donc faire bon accueil à l'article 7, car il

peut favoriser une plus large participation aux traités multilatéraux d'intérêt général.

25. M. ROSSIDES dit que les dispositions de l'article 7 sont plus étroitement liées à celles des articles 5 et 6 ; l'article intéresse les nouveaux Etats et c'est bien dans la deuxième partie du projet qu'il a sa place.

26. Le Rapporteur spécial a agi sagement en renvoyant à plus tard l'examen des questions de la fusion et de la séparation. Néanmoins, lorsque le moment sera venu d'examiner ces questions, il sera indispensable de considérer tout à fait à part ces deux catégories de situations. En outre pour ce qui est de la séparation, il faudra faire une distinction entre une séparation d'un commun accord, comme celle de la Syrie et de l'Egypte en 1961, et une sécession résultant de tensions internes ou externes.

27. Les dispositions de l'article 7 ne confèrent en elles-mêmes aucun droit de participation ; ce droit se fonde en réalité sur les dispositions de l'article 5 qui exigent le consentement du nouvel Etat à être lié par un traité. L'importance des dispositions de l'article 7 provient de ce qu'elles accordent un droit procédural qui a des conséquences quant au fond. La notification de succession est une procédure distincte fondée sur le droit de la succession et n'a rien de commun avec l'adhésion et les autres moyens d'exprimer le consentement à être lié par un traité reconnu par le droit général des traités.

28. Pour ce qui est de la question d'un délai possible, M. Rossides comprend bien qu'il serait dans l'intérêt des nouveaux Etats de ne fixer aucun délai, mais il éprouve quelques doutes sur l'opportunité d'une solution aussi extrême. La question du délai a beaucoup de rapport avec celle de la continuité. Suivant la formule adoptée à la Conférence de Buenos Aires par l'Association de droit international³, la continuité est implicite sauf si, et jusqu'au moment où, l'état nouvellement indépendant a déclaré « dans un délai raisonnable après l'accession à l'indépendance » que le traité ne le lie plus. Or, la formule proposée à l'article 7 ne donne aucune assurance de ce genre, à moins que le nouvel Etat ne déclare que sa notification doit avoir un effet rétroactif.

29. Si le nouvel Etat a envoyé une notification conformément à l'article 7 mais en déclarant qu'elle n'aura d'effet qu'à partir de la date de notification, il y aura une interruption dans la continuité de l'application du traité. Il semble plutôt excessif, dans ce cas, de laisser au nouvel Etat un délai indéfini pour exercer un droit virtuel d'adhésion. On permettrait ainsi au nouvel Etat de rejeter aussi longtemps qu'il le voudrait toutes les obligations découlant d'un traité multilatéral, sans perdre son droit de devenir partie au traité.

30. M. BILGE est d'avis que la règle énoncée à l'article 7 reflète bien la pratique internationale et qu'elle a sa place dans le projet. Il approuve les exceptions prévues aux alinéas *a*, *b* et *c*. Toutefois, l'exception prévue à l'alinéa *a* est presque générale et M. Bilge se demande s'il est approprié de la mentionner dans un article qui vise à donner aux nouveaux Etats un droit assez restrictif

² Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1970, vol. II, p. 66.

³ *Ibid.*, 1969, vol. II, p. 48.

puisque'il ne s'applique qu'aux traités multilatéraux généraux.

31. Il est précisé à trois reprises dans le commentaire ⁴ qu'il s'agit de traités multilatéraux généraux, conclus par l'Etat prédécesseur. La règle énoncée dans l'article est fondée sur l'idée qu'un lien juridique a été établi entre ces traités et le droit du nouvel Etat. Si tel est le cas, il existe déjà un lien entre le territoire du nouvel Etat et les traités multilatéraux généraux.

32. M. Bilge doute donc que l'on puisse envisager une incompatibilité entre la participation du nouvel Etat et l'objet et le but du traité, d'autant moins qu'il ne s'agit pas d'une obligation, mais d'un droit, que le nouvel Etat peut ou non exercer.

33. M. Bilge rappelle qu'à la séance précédente, le Rapporteur spécial a indiqué, en réponse à la question de savoir s'il ne faudrait pas préciser dans l'article 7 la date à laquelle la notification produit ses effets, que cette question est réglée par l'article 12 ⁵. Peut-être serait-il tout de même préférable de donner cette précision dans l'article 7 qui, à la différence de l'article 12, vise uniquement les traités multilatéraux en vigueur. En outre, une telle précision aurait l'utilité de répondre à la question que M. Reuter a posée à cet égard à la séance précédente ⁶ et faciliterait la compréhension de l'article, c'est-à-dire la tâche des gouvernements qui seront appelés à donner leur avis à son sujet.

34. Par ailleurs, l'article 7 parle seulement de notification « aux parties », alors que l'article 11, qui traite de la procédure de notification de succession à un traité multilatéral, envisage aussi la notification au depositaire. Mieux vaudrait donc, soit remplacer, dans l'article 7, les mots « notifier aux parties » par « notifier, conformément à l'article 11, », soit conserver le même libellé, mais indiquer également la date à laquelle la notification produit ses effets.

35. M. RUDA dit que le principe fondamental qui est à la base non seulement de l'article 7, mais aussi d'autres articles de la deuxième partie, tels que les articles 5 et 6, veut qu'un nouvel Etat ne puisse pas devenir partie à un traité sans manifester son consentement à cet effet. Le Rapporteur spécial a eu raison de rejeter la formule adoptée en 1968 à la Conférence de Buenos Aires de l'Association de droit international, fondée sur la présomption que le nouvel Etat consent à être lié par un traité qui liait anciennement son prédécesseur. La formule énoncée à l'article 7 est beaucoup plus claire et mieux calculée pour protéger le droit d'un nouvel Etat de ne devenir partie à un traité qu'après avoir clairement manifesté son consentement.

36. Le caractère le plus important des dispositions de l'article 7 est que le nouvel Etat devient partie à un traité multilatéral indépendamment du consentement des autres parties au traité. Son droit de participation découle non pas du droit général des traités, mais du droit général de la succession.

37. Les dispositions de l'article 7 font de la notification de succession un moyen de manifester le consentement à être lié par un traité ; ce moyen vient s'ajouter aux divers moyens de manifester le consentement qui sont prévus à l'article 11 de la Convention de Vienne de 1969 sur le droit des traités ⁷. Pour M. Ruda, le fait que le consentement à être lié soit établi au moyen d'un mécanisme reposant sur le droit de la succession et non pas au moyen de l'adhésion ou d'une des autres formes spécifiées dans le droit des traités ne constitue aucune différence de fond.

38. Il n'est pas du tout préoccupé de ce que l'article 7 ne précise pas que le délai doit être « raisonnable ». Quand un traité est ouvert à l'adhésion, un Etat peut y adhérer à tout moment et y devenir partie à compter de ce moment. La situation sera analogue si l'on applique la règle énoncée à l'article 7.

39. Quant à la question de savoir si la notification prend effet à la date de l'indépendance ou à la date de la notification, les dispositions de l'article 12 sont parfaitement claires. L'essentiel est de sauvegarder le droit du nouvel Etat à n'être lié que par son consentement, afin d'éviter qu'un traité ne lui soit imposé.

40. M. SETTE CÂMARA approuve sans réserve l'article 7, qui est une disposition utile et qui répond aux besoins et aux intérêts de la coopération internationale.

41. La règle énoncée dans la phrase liminaire s'écarte cependant en un sens de la règle fondamentale de l'article 6. Pour la première fois dans le présent projet, il est dit que le nouvel Etat hérite d'un droit. Quant à la nature de ce droit, il convient de rappeler que ce droit ne découle pas du traité lui-même, puisqu'un nouvel Etat n'est pas lié par les traités de son prédécesseur et ne peut donc jouir d'aucun droit en vertu de ces traités. La succession procède du lien juridique entre l'Etat prédécesseur et le traité. La position est rendue plus claire du fait que, comme il est dit dans l'article 8, même si un traité multilatéral n'est pas encore en vigueur, l'Etat successeur hérite cependant du droit de notifier sa succession au traité.

42. M. Sette Câmara pense, comme M. Ruda, que la notification de succession constitue une nouvelle forme de manifestation du consentement à être lié par un traité. On trouve dans le commentaire une abondante documentation qui prouve qu'il existe une pratique considérable des Etats dans ce sens.

43. Il n'a rien à objecter aux exceptions prévues aux alinéas a, b et c. La première de ces exceptions est une conséquence normale du droit général des traités. La deuxième est une exception parfaitement valable ; même si l'acte constitutif d'une organisation internationale ne prévoit pas de condition préalable spéciale pour l'acquisition de la qualité de membre, certaines formalités sont cependant nécessaires. Ce n'est pas un simple cas de succession ; un nouvel Etat devra déposer un instrument

⁴ *Ibid.*, 1970, vol. II, p. 40 et suiv.

⁵ Voir séance précédente, par. 72 et 73.

⁶ *Ibid.*, par. 56.

⁷ 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. 312.

d'acceptation des obligations inhérentes à la qualité de membre de l'organisation.

44. M. AGO n'a rien à redire à la substance de l'article 7. La clause qu'il énonce ne s'applique qu'aux traités multilatéraux généraux et l'exception prévue à l'alinéa *c* devrait dissiper les inquiétudes des membres de la Commission que préoccupe son application dans le cas des traités multilatéraux restreints.

45. Du point de vue de la forme, l'expression « *a le droit* » traduit mal, en français, l'expression anglaise « *is entitled to* ». Il conviendrait donc de trouver une traduction plus appropriée.

46. Toutefois, M. AGO aimerait que le Rapporteur spécial donne des précisions sur la question de savoir comment la clause de l'article 7 va jouer par rapport à la clause dite de Vienne. Certes, l'article en question ne vise que les Etats nouveaux. Cependant il ne suffit pas, pour écarter le problème, de dire qu'il s'agit de traités déjà en vigueur à l'égard du territoire de l'Etat successeur, pas plus qu'il ne suffit de dire que cette faculté découle du droit de la succession et non du droit des traités. S'il existait, dans le cadre du droit des traités, une règle analogue à celle qui a été proposée de divers côtés à la Conférence de Vienne, selon laquelle « tout Etat » aurait le droit d'adhérer à un traité multilatéral, il n'y aurait pas de problème. Cependant, une telle règle n'a pas rallié la majorité à la Conférence de Vienne où l'on s'est servi de la formule dite de Vienne⁸. La question qui se pose alors est celle de savoir si l'on peut se permettre de considérer qu'à l'avenir, des situations comme celles qui ont été créées par la division de certains territoires et qui ont donné naissance aux difficultés évoquées ne se reproduiront plus jamais. La Commission aurait tort d'écarter ce problème, que la conférence diplomatique se chargerait alors de soulever.

47. M. ALCÍVAR n'est pas d'accord avec ceux qui estiment que l'article 7 n'est pas absolument nécessaire. Ses dispositions sont indispensables pour compléter celles de l'article 6, où il est dit expressément, dans la dernière phrase, qu'un nouvel Etat n'a pas « non plus d'obligation de devenir partie » à un traité conclu par son prédécesseur. L'article 7 sert à énoncer la règle que le nouvel Etat a néanmoins le droit de devenir partie à un traité multilatéral général conclu par son prédécesseur ; ce droit s'applique surtout aux traités multilatéraux.

48. Le droit de participation dont jouit un nouvel Etat découle du droit de la succession et non pas du droit des traités. M. AGO a parlé des clauses finales de la Convention de Vienne sur le droit des traités, mais il ne faut pas oublier que la formule restrictive adoptée dans ces clauses se fonde sur des considérations purement politiques et n'a aucune base juridique. Ces clauses font bien entendu partie de la Convention de Vienne et M. Alcívar ne peut que regretter qu'elles y figurent.

49. Quoi qu'il en soit, l'article 7 vise un cas dans lequel le droit de participation du nouvel Etat ne découle pas des clauses finales du traité lui-même. Pour cette raison, les conséquences juridiques d'une notification de suc-

cession ne sont pas les mêmes que celles d'une adhésion. Une adhésion ne prend effet qu'à la date où elle existe ; une notification de succession, au contraire, prend effet à partir du moment où le nouvel Etat a accédé à l'indépendance, comme l'a fort bien dit le Rapporteur spécial dans son projet.

50. M. Alcívar approuve les trois exceptions prévues aux alinéas *a*, *b* et *c*.

51. Il espère que le Rapporteur spécial examinera soigneusement la modification de rédaction suggérée par M. Bedjaoui.

52. M. El-Erian approuve la façon dont le Rapporteur spécial a formulé le droit énoncé à l'article 7 : son analyse de la pratique suivie, en tant que dépositaires, non seulement par le Secrétaire général mais aussi par le Gouvernement suisse et le Gouvernement des Etats-Unis d'Amérique, apporte des preuves convaincantes à l'appui de cette formule.

53. Il accepte aussi l'analyse faite par le Rapporteur spécial, au paragraphe 4 de son commentaire, de la résolution adoptée par l'Association de droit international à sa Conférence de Buenos Aires, à savoir que « la reconnaissance d'un droit à se délier d'un traité multilatéral semblerait impliquer clairement, *a fortiori*, la reconnaissance du droit à se lier par lui ; et c'est ce dernier droit qui semble au Rapporteur spécial être plus conforme tant à la pratique moderne qu'au droit général des traités ».

54. Les sauvegardes prévues à l'article 7 sont suffisantes, la principale étant la condition que le traité doit avoir été en vigueur à l'égard du territoire du nouvel Etat à la date de sa succession.

55. Cela dit, M. El-Erian éprouve certains doutes au sujet de l'opportunité d'inclure la disposition énoncée à l'alinéa *b* sur la question de la succession à la qualité de membre des organisations internationales. Dans une note de bas de page au paragraphe 9 de son commentaire, le Rapporteur spécial a fort justement attiré l'attention sur la décision prise par la Commission à sa dix-neuvième session de laisser de côté pour le moment le « troisième aspect » de la question de la succession, à savoir « la succession et la qualité de membre des organisations internationales ». Il serait conforme à cette importante décision de la Commission de réserver la question, plutôt que d'essayer de la régler comme on l'a fait à l'alinéa *b*. Il prie instamment le Rapporteur spécial de supprimer complètement l'alinéa *b* ou tout au moins de le modifier pour qu'il ne serve qu'à réserver la question de la qualité de membre d'organisations internationales.

56. En dehors de la question de méthode, il se pose aussi des questions de fond. L'exemple de l'admission du Pakistan à l'Organisation des Nations Unies en 1947, cité au paragraphe 10 du commentaire, n'est pas convaincant. Beaucoup d'auteurs ont exprimé des doutes sérieux au sujet de la nécessité, pour le Pakistan, de faire une demande d'admission. Aucune demande de ce genre n'a été exigée de la Syrie lorsqu'elle s'est séparée de la République arabe unie le 28 septembre 1961 ; le Président de l'Assemblée générale s'est borné à déclarer

⁸ *Ibid.*, p. 322, art. 81.

que, s'il ne recevait aucune objection avant le 14 novembre 1961, il inviterait la Syrie à siéger à l'Assemblée en qualité de membre. Bien entendu, on pouvait faire valoir que cette affaire comportait une particularité du fait que la Syrie avait été membre des Nations Unies avant de s'unir à l'Égypte, le 22 février 1958, pour constituer la République arabe unie, de sorte qu'elle avait en un sens simplement retrouvé sa qualité de membre distinct. Il n'en demeure pas moins que la formule adoptée pour le Pakistan en 1947 constitue un précédent douteux.

57. M. El-Erian hésite à critiquer le riche et savant commentaire du Rapporteur spécial, mais il doit signaler qu'il n'est pas d'accord avec l'interprétation donnée, au paragraphe 22, de la Convention de 1888 sur le canal de Suez. L'exemple cité de la Conférence des usagers du canal, réunie à Londres en 1956, n'est pas valable. La réunion de cette conférence a été un acte politique qui s'est fait entièrement en dehors des Nations Unies et le gouvernement qui a convoqué cette conférence n'avait aucune qualité pour le faire en vertu de la Convention de 1888. En outre, le critère adopté pour inviter certains Etats plutôt que d'autres à participer à la Conférence a été entièrement politique. Si l'on se place uniquement du point de vue des usagers du canal de Suez, la liste des Etats invités était sélective, pour ne pas dire arbitraire. Mise à part la question de savoir si les dispositions de la Convention de 1888 peuvent être considérées comme l'expression de règles de droit international général sur la question des voies navigables d'importance internationale, il convient de noter que l'histoire de cette convention montre qu'aucun Etat n'y a adhéré depuis 1888 ni n'a demandé à y adhérer.

58. Enfin, M. El-Erian tient à appeler l'attention sur la déclaration adressée aux Nations Unies par l'Égypte, le 24 avril 1957, et enregistrée par le Secrétaire général, dans laquelle l'Égypte accepte la juridiction obligatoire de la Cour internationale de Justice pour toute question d'interprétation ou d'application des dispositions de la Convention de 1888 qui pourrait se poser entre l'Égypte et toute autre partie à cette Convention⁹. Aucun Etat n'a trouvé à redire à la position adoptée par l'Égypte en la matière.

59. M. QUENTIN-BAXTER a écouté avec un vif intérêt les observations de M. El-Erian, mais il a le sentiment que l'article 7 entend exclure les cas de succession à la qualité de membre d'organisations internationales. De son point de vue le Rapporteur spécial, en rédigeant cet article, a trouvé une formule qui garantit ce résultat.

60. La Commission devrait se donner pour but de codifier la pratique dans des domaines qui, dans les traités, ne font généralement pas l'objet de dispositions spéciales. Cependant elle devrait en même temps s'efforcer non seulement de préserver la liberté de contracter, mais aussi d'éviter tout bouleversement d'une pratique des Etats établie dans un traité donné. La question de savoir si la pratique a consacré le droit absolu, pour un nouvel Etat, de succéder à un traité multilatéral conclu par son

prédécesseur reste à résoudre, mais ce droit est généralement accordé et même encouragé, par la communauté internationale.

61. Quant à la notion de rétroactivité, il semble que ce soit là, comme la règle de la « table rase » ou la théorie de la « novation », une formule qui risque fort d'engendrer des confusions. Pour M. Quentin-Baxter, il s'agit moins de rétroactivité que de rétrospection ; le nouvel Etat, quand il accède à la vie internationale, ne trouve pas une table rase, mais est libre d'éliminer ou de conserver sur cette table ce qu'il juge bon. Certes, un long délai peut s'écouler avant que la décision finale du nouvel Etat ne soit connue, mais sans qu'il y ait rétroactivité au sens péjoratif du terme.

62. M. Quentin-Baxter reconnaît, avec M. Ruda, qu'il n'est pas nécessaire d'exiger un délai pour la notification de la succession car, du point de vue pratique, cela risquerait d'avoir de sérieux inconvénients. En particulier, dans le cas des traités normatifs, qui ne comportent pas d'obligations réciproques, tous les Etats ont intérêt à leur continuité et la communauté internationale devrait se réjouir qu'un nouvel Etat lui fasse savoir, même plusieurs années après sa succession, qu'il invoque la continuité à l'égard de ce traité.

63. En matière de conventions comme celles de l'Union de Berne, il est de l'intérêt du nouvel Etat lui-même de maintenir la continuité, sans quoi la protection des œuvres de ses ressortissants serait interrompue. Dans ce cas, le depositaire se réjouira sans doute de voir que le nouvel Etat applique la convention à titre provisoire, mais il pourra en même temps lui faire remarquer que tant qu'il n'aura pas pris la décision ferme d'être partie à la convention il ne sera pas en droit, par exemple, de participer à une conférence tendant à sa révision.

64. M. Bedjaoui a dit que si l'on devait considérer la reconnaissance par un nouvel Etat de la continuité d'un traité comme ayant des effets rétroactifs illimités, cela risquerait d'imposer audit Etat des obligations déraisonnables. Cependant, en ce cas, le nouvel Etat aura, le plus souvent, la possibilité d'adhérer au traité, s'il préfère, au lieu de déclarer simplement qu'il en reconnaît la continuité.

65. Comme il l'a déjà dit à propos de l'article 4, M. Quentin-Baxter redoute les articles qui fixent des délais et considère qu'il importe de les supprimer. Si, par exemple, aux termes de l'article 4, un nouvel Etat fait une déclaration exprimant son consentement à l'application provisoire de la convention de Berne sur le droit d'auteur, cela servira simplement à indiquer aux autres Etats qu'il a l'intention, pour le moment, d'appliquer cette convention, mais sans s'engager définitivement à l'accepter et sans qu'on puisse en conclure qu'il se considère comme partie. En revanche, si l'on fixait un délai, certains des autres Etats parties pourraient avoir l'impression que, faute d'agir, ils seraient liés de ce fait même et le depositaire risquerait de se trouver devant une situation très confuse.

66. A son avis l'article 7, dans son libellé actuel, est conforme à la pratique des Etats et devrait répondre à son objet.

⁹ Voir Nations Unies, *Recueil des Traités*, vol. 265, p. 301, et vol. 272, p. 227.

67. M. NAGENDRA SINGH dit qu'il est indiscutable que l'article 7, tel qu'il a été rédigé par le Rapporteur spécial, constitue un énoncé clair et précis du droit en la matière et qu'il est conforme à la pratique des Etats.

68. Il pense quant à lui que la conception du problème adoptée par le Rapporteur spécial est la bonne. Certes, il aurait pu se fonder sur les analogies avec le droit interne, en vertu duquel l'individu qui succède en tant que partie à un contrat est lié par tous les actes de son prédécesseur, mais cela aurait mis les pays en voie de développement, en particulier, dans une position très difficile. Nombreux sont les traités conclus par leurs prédécesseurs auxquels les nouveaux Etats ne voudraient sans doute pas devenir parties. Aussi l'exigence de la notification et l'expression du consentement du nouvel Etat sont-ils des aspects positifs du projet du Rapporteur spécial.

69. Pour M. Nagendra Singh, la question du moment où la succession prend force obligatoire est précisée à l'article 12, qu'il convient de rapprocher de l'article 7. Comme il est dit à l'article 12, une fois la notification faite, le consentement du nouvel Etat à être lié par un traité prend effet à cette date à moins que le traité n'en dispose autrement. S'il y a solution de continuité dans la succession, le seul moyen de rétablir la situation est d'autoriser le nouvel Etat, surtout s'il s'agit d'un nouveau pays en voie de développement, à notifier la date à partir de laquelle il entend être lié.

70. Comme l'a dit M. El-Erian, les organisations internationales constituent une question à part et semblent en fait être exclues du champ d'application de l'article 7, en vertu de l'alinéa *b*.

71. En ce qui concerne l'alinéa *a*, M. Nagendra Singh se demande pourquoi un nouvel Etat devrait être empêché de devenir partie à un traité multilatéral pour la simple raison que son adhésion est incompatible avec l'objet et le but du traité dont il s'agit. Si le territoire du nouvel Etat était visé par le traité en question, il semblerait que le nouvel Etat doive avoir qualité pour y devenir partie, encore qu'il puisse arriver qu'il ne veuille pas être lié par certains traités, tels les pactes militaires régionaux. M. Nagendra Singh est donc enclin, dans l'ensemble, à donner son appui à la formulation du Rapporteur spécial, malgré la restriction qu'elle peut sembler imposer.

72. M. Nagendra Singh espère que lorsque la Commission passera à l'examen de l'article 12, elle reconnaîtra que le nouvel Etat doit être laissé libre de préciser s'il entend être lié à partir de la date de la succession ou de la date de la notification.

73. M. BARTOŠ approuve le contenu de l'article 7, qui se fonde, comme l'article précédent, sur le respect de la volonté souveraine du nouvel Etat. Selon cette disposition, le nouvel Etat doit notifier expressément aux parties à un traité multilatéral qu'il se considère comme partie à ce traité ; cette notification présente donc un caractère constitutif.

74. Comme l'a relevé M. Quentin-Baxter, le principe de la continuité doit être sauvegardé dans toute la mesure possible mais il est indispensable de laisser aux nou-

veaux Etats la possibilité d'accepter ou de refuser la succession. Toutefois, il ne suffit pas qu'un nouvel Etat manifeste son désir d'être partie à un traité ; il faut en outre qu'il remplisse les conditions d'adhésion qui peuvent être stipulées dans ce traité.

75. Cette observation, que M. Bartoš a déjà faite à la séance précédente au sujet de l'article 6, peut être illustrée par un double exemple. Aussi bien l'Union internationale pour la protection des œuvres littéraires et artistiques que l'Union internationale pour la protection de la propriété industrielle exigent que la législation de leurs Etats membres contienne certaines dispositions minimales de protection dans leur domaine respectif. Plusieurs Etats issus de la décolonisation ont totalement rompu avec tout ce qu'ils considéraient comme des vestiges du régime colonialiste et ont modelé leur système juridique interne sur leurs propres lois coutumières. Il en est résulté parfois que leur législation ne présentait pas de garanties suffisantes au regard de l'une ou de l'autre union, ou de toute autre organisation, comme l'Organisation intergouvernementale consultative de la navigation maritime. Il se peut qu'un certain temps s'écoule jusqu'à ce que le nouvel Etat remplisse les conditions d'adhésion. Il importe donc de distinguer le moment où le nouvel Etat exprime son désir d'être partie au traité de celui où il est autorisé à y adhérer.

76. Le PRÉSIDENT, prenant la parole en tant que membre de la Commission, dit qu'il n'a que quelques observations mineures à présenter au sujet de l'article 7, qui a déjà été examiné en détail.

77. Il se demande pourquoi, dans la version anglaise, il est stipulé au paragraphe 1 de l'article 5 qu'un nouvel Etat devient partie à un traité « *in its own name* », alors que l'expression utilisée à l'article 7 est « *in its own right* ».

78. Quant à savoir si le droit de notification devrait être assorti d'un délai, le Président pense, comme M. Ruda, que cela n'a pas d'importance, pourvu que le nouvel Etat ait véritablement le droit d'adhérer au traité. La question n'aurait d'importance que si le nouvel Etat avait le droit de notifier sa succession, mais non celui d'adhérer au traité.

79. M. Kearney a quelques doutes au sujet du rapport entre les alinéas *a* et *c*. L'alinéa *c* stipule que la participation à un traité exige « le consentement de toutes les parties », alors qu'à l'alinéa *a*, on peut se demander si l'objection d'une partie serait suffisante pour exclure le nouvel Etat. Il faudrait donc, semble-t-il, préciser quel serait l'effet d'une telle objection. Il faudrait peut-être aussi se demander si l'on devrait, en prévision d'un différend, établir un mécanisme institutionnel de règlement.

80. Enfin, sans être tout à fait sûr de la justification théorique de l'article 7, il en reconnaît la nécessité.

81. M. EL-ERIAN propose d'inviter le Comité de rédaction à envisager la possibilité de subdiviser l'article 7 en deux paragraphes, dont le premier énoncerait la règle générale et les deux exceptions visées aux alinéas *a* et *c* et le second contiendrait l'alinéa *b* à titre de clause de sauvegarde. Le deuxième paragraphe pourrait être conçu en ces termes : « Les dispositions du para-

graphe 1 sont sans préjudice des règles applicables au sein d'une organisation internationale dans le cas d'un traité qui est l'acte constitutif de cette organisation. »

82. M. USTOR est d'avis, comme M. Reuter, que le projet d'articles pourrait commencer par une réserve d'ordre général s'inspirant des termes de celle que le Rapporteur spécial a insérée à l'article 3 de son premier rapport, relatif aux règles pertinentes d'organisations internationales¹⁰. Cette solution permettrait peut-être de satisfaire M. El-Erian.

83. M. Ustor pense lui aussi que l'article 7 devrait se composer de deux paragraphes : le premier énoncerait la règle générale selon laquelle un nouvel Etat devient partie à un traité multilatéral indépendamment du consentement des autres parties ; le second prévoirait des exceptions dans le cas des traités multilatéraux qui appellent un traitement différent en raison de leur objet et de leur but, ainsi que du nombre limité des parties.

84. En ce qui concerne les conventions relatives soit à la protection des droits artistiques et littéraires, soit à celle de la propriété industrielle, il indique qu'un nouvel Etat pourrait souhaiter devenir partie à un texte différent de celui auquel avait adhéré son prédécesseur.

85. Le PRÉSIDENT invite le Rapporteur spécial à résumer les débats relatifs à l'article 7.

86. Sir Humphrey WALDOCK (Rapporteur spécial) parlant de la question de la qualité de membre des organisations internationales, indique qu'il avait eu d'abord l'intention d'inclure dans le projet une réserve générale comparable à celle de la Convention de Vienne sur le droit des traités¹¹, mais que, lors d'une session précédente, la Commission n'avait pas semblé le souhaiter. Il a insisté à maintes reprises sur la nécessité d'une réserve générale de ce genre et il estime que la Commission devrait se demander si la terminologie de la Convention de Vienne peut suffire à englober le cas présentement envisagé. Si l'on inscrit finalement dans le projet une telle réserve générale, on pourra peut-être supprimer l'alinéa b de l'article 7.

87. En ce qui concerne le problème de la rétroactivité, il pense que la question de la date à partir de laquelle l'Etat auteur de la notification doit être considéré comme obligé est en général résolue d'un point de vue pragmatique. Quand un nouvel Etat manifeste clairement l'intention d'être considéré comme toujours partie à un traité, le dépositaire accepte le plus souvent de reconnaître l'efficacité de cette intention. Cependant, quelques nouveaux Etats ont exprimé le désir apparent d'assumer l'obligation d'un traité conclu par un prédécesseur à compter de la première application de cet accord à l'époque coloniale, tandis que d'autres ont fait savoir qu'ils entendaient donner effet au traité à compter de la date de la notification seulement.

88. Dès que la Commission envisage d'admettre qu'un Etat puisse notifier sa succession pour prendre effet à compter de la date de la notification et non de celle de

l'indépendance, la difficulté consiste à établir la distinction entre les cas de succession et les cas d'adhésion. Si l'on y parvient, cependant, cela donnera de la souplesse au processus de la succession et favorisera donc une participation maximale aux traités multilatéraux. Quand il a proposé cette solution, sir Humphrey s'est fondé sur la pratique des Etats et sur la pratique du Secrétaire général en tant que dépositaire ; les membres de la Commission paraissaient disposés à l'accepter.

89. A l'heure actuelle, nombre de nouveaux Etats deviennent assez rapidement membres de l'Organisation des Nations Unies et ils sont souvent déjà membres de certaines institutions spécialisées. Cependant, il y a aussi des cas où ils tentent de notifier leur succession à des traités multilatéraux avant même d'être devenus membres de l'Organisation des Nations Unies. En ce cas, le Secrétaire général les informe qu'ils ne peuvent adhérer à ces traités, mais qu'ils peuvent en revanche présenter une notification de leur succession. C'est là un droit qui procède du droit de la succession lequel complète le droit des traités et permet à un Etat d'adhérer à un traité indépendamment de ses clauses finales.

90. Le champ d'application de l'article 11 de la Convention de Vienne, on le remarquera, a été élargi et ce texte prévoit que le consentement d'un Etat à être lié par un traité peut être exprimé non seulement par la signature, l'échange d'instruments constituant un traité, la ratification, l'acceptation, l'approbation ou l'adhésion, mais aussi « par tout autre moyen convenu ». La clause dont il s'agit établit un lien entre le droit des traités et la procédure de la notification de succession aux traités multilatéraux, qui est une nouveauté en droit international.

La séance est levée à 13 h 5.

1166^e SÉANCE

Vendredi 26 mai 1972, à 10 h 10

Président : M. Richard D. KEARNEY

Présents : M. Ago, M. Alcívar, M. Bartoš, M. Bedjaoui, M. Bilge, M. Castañeda, M. El-Erian, M. Hambro, M. Nagendra Singh, M. Ouchakov, M. Quentin-Baxter, M. Ramangasoavina, M. Reuter, M. Rossides, M. Ruda, M. Sette Câmara, M. Tammes, M. Tsuruoka, M. Ustor, sir Humphrey Waldock, M. Yasseen.

Succession d'Etats en matière de traités

(A/CN.4/202 ; A/CN.4/214 et Add.1 et 2 ; A/CN.4/224 et Add.1 ; A/CN.4/249 ; A/CN.4/256)

[Point 1 a de l'ordre du jour] (suite)

¹⁰ Voir *Annuaire de la Commission du droit international*, 1968, vol. II, p. 93.

¹¹ Article 5 de la Convention.